Die Internationale Regelung der Arbeitszeit

INAUGURAL-DISSERTATION

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

KARL LUERSEN

Regierungsreferendar

aus Obernkirchen.

1 9 39

DISSERTATIONS-VERLAG G. H. NOLTE DÜSSELDORF

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547922_0132

GLIEDERUNG

Erster Teil.

Kurzer geschichtlicher Überblick . . . . . 1— 8
§ 1 Auftauchen des Gedankens . . . . . 1— 3
§ 2 Beginnende Verwirklichung . . . . . 3— 4
§ 3 Friedensverhandlungen, Friedensvertrag und internationales Arbeitsrecht . . . . . 5— 8

Zweiter Teil

Die internationalen arbeitszeitrechtlichen Übereinkommensentwürfe und Empfehlungen . . . . 8—51
I. Der Washingtoner Übereinkommensentwurf über den Achtstundentag . . . . . 8—19
§ 4 Sein Inhalt . . . . . 8—10
§ 5 Schwierigkeiten, die einer unbedingten Ratifikation entgegenstehen . . . . . 10—14
a) Gründe rechtlicher Natur . . . . . 11—12
b) Schwierigkeiten wirtschaftlicher Art . . . 12—14
§ 6 Verlauf der in den europäischen Hauptindustriestaaten getroffenen Maßnahmen zur Verwirklichung des Entwurfes . . . . . 14—19
II. Die internationale Arbeitszeitregelung zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit . . . . . 19—41
§ 7 Die internationale Arbeitszeitverkürzung als Mittel zur Überwindung der Krise nach Ansicht der Arbeitgeber und Arbeitnehmer . . . . . 19—21
§ 8 Die Arbeitszeitverkürzung in den europäischen Hauptindustriestaaten . . . . . 21—26
§ 9 Vorbereitende internationale Maßnahmen . . . 26—35
1. Die Erforschung des Problems . . . . . 26—31
2. Die Befragung der Regierungen und ihre Antworten . . . . . 32—34
3. Die Beschlüsse der 18. Konferenz in Genf 1934 . 34—35
§ 10 Das Übereinkommen über die 40-Stundenwoche und die Durchführung dieses Grundsatzes durch Einzelentwürfe . . . . . 36—41
III. Sonstige die Arbeitszeit regelnde internationale Beschlüsse 41—51
§ 11 Das Verbot der industriellen Nachtarbeit . . . 41—43
1. Für Jugendliche und Frauen . . . . . 41—42
2. Das Verbot der Nachtarbeit in Bäckereien . . 42—43
§ 12 Die Arbeitszeit der Angestellten . . . . . 43—46
§ 13 Empfehlungen über die Arbeitszeit . . . . 46—47
§ 14 Die Arbeitszeitregelung in der Seeschiffahrt . . 47—51

Dritter Teil.

Die Einordnung der internationalen Übereinkommensentwürfe in das Rechtssystem und die Grundlagen der deutschen arbeitszeitrechtlichen Gesetzgebung . 51—57

§ 15 Die Rechtsnatur der Übereinkommensentwürfe und rechtliche Unzulänglichkeiten . . . . . 51—55

§ 16 Grundlagen der deutschen Arbeitszeitgestaltung . 56—57

SCHRIFTTUM

1. Anzilotti: Lehrbuch des Völkerrechts, Berlin 1929.
2. Auswärtiges Amt im Auftrage des: Der Friedensvertrag zwischen Deutschland und der Entente, Charlottenburg 1919, (zit.: Friedensvertrag.
3. Barnes: History oft the International Labour Office, London 1926.
4. Basdevant: La Conclusion et la Redaction des Traités et des Instruments Diplomatiques autres que les Traités in: Recueil des Cours de l'Académie de la Haye 1926 Band V.
5. Berger, Kuttig, Rhode: Internationales Arbeitsrecht, Berlin 1931.
6. Bismarck: Gedanken und Erinerungen, III. Band: Erinnerung und Gedanke, Berlin 1925.
7. Der Deutsche: Organ der Deutschen Arbeitsfront.
8. Deutsche Liga für Völkerbund: Der Kampf um den Rechtsfrieden, die Urkunden der Friedensverhandlungen, Berlin 1919.
9. Eckardt-Kuttig: Das internationale Arbeitsrecht im Friedensvertrage, Berlin 1922.
10. Fehlinger: Die internationale Arbeitsorganisation und ihre Ergebnisse, Berlin 1924, 2. Auflage 1931 (zit.: Int. Arbeitsorg.).
11. — Internationaler Arbeiterschutz, Berlin 1926, (zitiert: Arbeiterschutz).
12. Fischer, Rhode, Weber: Das Übereinkommen von Washington über den 8-Stundentag 1919—1929, 50. Sonderheft zum Reichsarbeitsblatt, Berlin 1929.
13. Florence, Sargant: Die 48-Stundenwoche und die industrielle Leistungsfähigkeit in: Internationale Rundschau der Arbeit, Berlin 1925, S. 101 ff.
14. Handbuch: Handbuch der Politik, Band V, Berlin 1922.
15. Hold-Ferneck: Lehrbuch des Völkerrechts, Leipzig 1932.
16. Internationales Arbeitsamt Berlin: Internationale Rundschau der Arbeit (zit.: I R d A).
17. Internationales Arbeitsamt Genf: Arbeitszeit und Arbeitslosigkeit, Bericht an die vorbereitende Konferenz im Januar 1933, Genf 1933 (zit.: Arblos.).
18. — Arbeitszeitverkürzung, Bericht der vorbereitenden dreigliedrigen Konferenz, Genf 1933 (zit.: Arbzvk. I).
19. — Arbeitszeitverkürzung, 1. Punkt der Tagesordnung, 18. Tagung, Genf 1934, (zitiert: Arbzvk. II).
20. — Ergänzungsbericht zu Nr. 15, Genf 1934 (zitiert: Nachtrag).
21. — Arbeitszeit, Verkürzung der, 19. Tagung Genf 1935 und 20. Tagung Genf 1936.

21a. — Die von den Regierungen unternommenen oder geförderten öffentlichen Arbeiten, Band I 1935.

21b. — Eisen- und Stahlindustrie, Band I 1935, Band II 1936.

21c. — Hoch- und Tiefbau, Band I 1935, Band II 1936.

21d. — Flaschenindustrie, Band I 1935.

21e. — Kohlenbergbau, Band I 1935, Band II 1936.

21f. — Textilindustrie Band I 1936.

22. — Arbeitszeit, die der Angestellten, Bericht und Fragebogen, 1929 (zit.: Angest. Arbz.).

23. Internationales Arbeitsamt Genf: Auszug aus dem Verhandlungsbericht der: 12. Tagung Genf 1929, 13. Tagung, Genua 1929, 14. Tagung, Genf 1930, 18. Tagung, Genf 1934, 19. Tagung, Genf 1935, 20. Tagung, Genf 1936; (zit.: Auszug z. B. 1936).
24. — Bericht des Direktors des Internationalen Arbeitsamtes in Genf, jährlich von 1927—1936 (zit.: z. B. Bericht 1936).
25. — Internationale Gesetzesreihe von 1920—1935 (zit.: Int. Ges. Reihe).
26. — Internationales Jahrbuch der Sozialpolitik, jährl. von 1930—1935 (zit.: Int. Sozialpol.).
27. — Die Regelung der Dauer der Arbeitszeit an Bord von Schiffen, Genf 1929 (zit.: Dauer der Arbeitszeit an Bord).
28. — Zehn Jahre internationale Arbeitsorganisation. Genf 1931.
29. Mahaim: Rechtsfragen internationaler arbeitsrechtlicher Übereinkommen in: Int. Rundschau der Arbeit, Berlin 1930 S. 2 ff.
30. Manes: Sozialpolitik in den Friedensverträgen und im Völkerbund, Berlin 1919.
31. Maurette: Die vorbereitende Konferenz über die 40-Stundenwoche in: Int. Rundschau der Arbeit, Berlin 1933 S. 306 ff.
32. Réglade: Nature juridque des Traités internationaux in: Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger.
33. Sitzler: Der Grundsatz des Achtstundentages bleibt. in: Soziale Praxis, Berlin 1939, 48. Jahrgang S. 265 ff.
34. — Echte Volkswirtschaft in: Soziale Praxis, Berlin 1938, 47. Jahrgang S. 1090. ff.
35. — Zur Frage einer int. Arbeitszeitverkürzung in: Int. Rundschau der Arbeit, Berlin 1932, S. 1125 ff.
36. Société des Nations: Conference Internationale du Travail a) Washington 1919, b) Genua 1920 (zit.: Conf. int. d. Travail).
37. Thomas: Um den Achtstundentag in: Int. Rundschau der Arbeit, Berlin 1926, S. 903 ff.
38. Triepel: Völkerrecht und Landesrecht 1899.
39. Tilly v.: Internationales Arbeitsrecht, Berlin 1924.

ERSTER TEIL.

EINLEITUNG:

KURZER GESCHICHTLICHER ÜBERBLICK.

§ 1.

Auftauchen des Gedankens.

Die tägliche und wöchentliche Dauer der Arbeitszeit ist nicht allein Ausfluß des wirtschaftlichen Lebens eines Volkes. Sie wird mitbestimmt von der Einstellung des Staates zu dem Problem der Sozialpolitik. Einen nicht unbedeutenden Anteil an ihrer Gestaltung hat aber auch, wie die Darstellung zeigen soll, die Weltwirtschaft, der Welthandel und endlich die internationale Sozialpolitik.

Die Versuche, eine internationale Arbeitszeitregelung herbeizuführen, reichen schon bis zu den Anfängen der Weltwirtschaftspolitik am Anfang des 19. Jahrhunderts zurück.

Das Verdienst, als Erster den Gedanken einer internationalen Regelung der Arbeitszeit ausgesprochen zu haben, gebührt dem englischen Fabrikanten Owen, der auf dem Wiener Kongreß diese Forderung als eine der Friedensbedingungen aufstellte [1]). Freilich wurde er als ein „political lunatic" [2]), als ein Irrer bezeichnet, jedoch ließ er sich nicht abschrecken. Nachdem er mit Männern wie Oberlin und Pestalozzi in Verbindung getreten war, richtete er 1818 zuerst an alle Regierungen, später an die Mitglieder der heiligen Allianz besonders, eine Denkschrift, in der er die Notwendigkeit einer internationalen Regelung des Arbeiterschutzes und damit der Arbeitszeit darlegte [3]). Ein Erfolg blieb ihm aber versagt. Auf dem Festlande nahm der elsässische Fabrikant Legrand die Owen'schen Gedanken auf. Er bereitete mehrere Entwürfe internationaler Arbeiterschutzabkommen vor, in denen die Dauer der täglichen Arbeitszeit, die Sonntags- und Nachtarbeit eine hervorragende Rolle spielten. Legrand starb 1859, ohne eine Wirkung seiner Bemühungen gesehen zu haben [4]).

Erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts erkannte man unter dem Druck der durch die humanitären Gedankengänge von

1) Barnes S. 28.
2) Barnes S. 29.
3) Tilly S. 12.
4) Eckardt S. 7.

1848 erwachten sozialen Bewegungen die Notwendigkeit einheitlicher internationaler Arbeiterschutzmaßnahmen an.

Eine von der Schweiz 1881 geplante Konferenz, zu der Deutschland, Österreich, Belgien, Frankreich, Großbritannien und Italien eingeladen waren [5]), um eine Klärung des Problems herbeizuführen, wurde ebenso abgelehnt, wie der Versuch Bismarcks von 1871, gemeinsame soziale Reformen zusammen mit Österreich vorzunehmen. Waren somit die von den Regierungen vorbereiteten Unternehmen gescheitert, so setzte jetzt um so lebhafter die Arbeit von Privatpersonen und eigens zu diesem Zweck geschaffenen Vereinigungen ein.

So verlangte 1885 der von der Generalversammlung der deutschen Katholiken eingesetzte Ausschuß für Sozialpolitik eine int. Verständigung über den Arbeiterschutz [6]).

Ähnlich betätigte sich in Frankreich der katholisch-soziale Arbeiterverband unter dem Grafen Mun. Auf den 1887 und 1889 nach Paris einberufenen „Internationalen Arbeiterkongressen" tauchte neben anderen arbeitszeitrechtlichen Forderungen auch die der Verkürzung der Arbeitszeit auf acht Stunden täglich auf [7]).

Ein erneuter schweizerischer Versuch, die Fragen auf einer Diplomatenkonferenz 1889 zu lösen, mußte aufgegeben werden, da aus politischen Gründen die Konferenz um einige Monate verschoben werden mußte [8]). Zu dieser Zeit waren auf Anregung Bismarck's Einladungen zu einer internationalen Diplomatenkonferenz über Arbeiterschutzfragen nach Berlin ergangen. Bismarck, der eine gesetzliche Einschränkung der Arbeitszeit als einen Eingriff in die Unabhängigkeit und das Erwerbsleben des Arbeiters ansah [9]), hoffte die von Kaiser Wilhelm II. angestrebten, durch unverantwortliche Ratgeber befürworteten Erlasse einer Arbeiterschutzgesetzgebung solange verhindern zu können, bis die Maßnahmen und ihre Folgen im Staatsministerium beraten waren. Falls das Staatsministerium die nach Bismarck's Ansicht nicht ungefährlichen kaserlichen Erlasse nicht verhindern wollte oder konnte, glaubte er, durch „die Regierungen des Auslands, welche von dem parteinehmenden Eingreifen des Kaisers in die Arbeitsverhältnisse analoge Schäden erwarten konnten", auf den Kaiser einwirken zu können, „um in der Erörterung sachverständiger Männer ein Gegengewicht gegen unwissende und unverantwortliche Dillettanten zu schaffen" [10]).

Das Ergebnis dieser Konferenz, an der 13 der wichtigsten europäischen Staaten mit Ausnahme Rußlands teilnahmen, war die ein-

5) Franke: in Handbuch d. Politik S. 24.
6) Eckardt S. 7.
7) Eckardt S. 6.
8) Eckardt S. 8.
9) Bismarck: Band III, 6. Kapitel, die kaiserlichen Erlasse v. 4. 2. 1890 S. 65.
10) Bismarck S. 78.

stimmige Annahme von Grundsätzen des Arbeiterschutzes, von denen hier nur diejenigen genannt werden, die arbeitszeitrechtlichen Inhalt hatten: Bestimmungen über die Höchstarbeitszeit für Kinder unter 16 Jahren (6 Stunden), Jugendliche (10 Stunden) und Frauen (11 Stunden). Die Durchführung dieser Maßnahmen wurde als wünschenswert bezeichnet. Zwar sollten sich an die Berliner noch weitere Konferenzen anschließen, aber einer Aufforderung der Schweiz im Jahre 1896 leistete niemand Folge [11]).

Wiederum griffen die Arbeiter zur Selbsthilfe. Auf dem internationalen Arbeiterschutzkongreß in Zürich (1897), an dem bürgerliche Sozialreformer und Gewerkschaftsvertreter teilnahmen [12]), wurde erneut und mit Heftigkeit das Verbot der Sonntags- und Feiertagsarbeit, die Einführung des 8-Stundentages für 15- bis 18-jährige und Festsetzung eines Höchstarbeitstages gefordert.

In Brüssel trat, ebenfalls 1897, eine von Freunden und Gegnern des Arbeiterschutzes besuchte Konferenz zusammen, deren Ergebnis der 1900 nach Paris berufene Arbeiterschutzkongreß war. Hier vollzog sich auch die Gründung der „Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz" [13]), die zuletzt in 15 Landessektionen in fast allen Staaten Europas zerfiel. Die Geschäfte dieser Vereinigung führte das „Internationale Arbeitsamt" in Basel, dessen Hauptaufgabe darin bestand, durch dauernde Propaganda für die Durchführung der gefaßten Beschlüsse zu sorgen [14]). Den Bemühungen des int. Arbeitsamtes war es gelungen, durch Vorlegung von Übereinkommensentwürfen zwischenstaatliche Verträge sozialpolitischen Inhalts anzubahnen. Es wurden beispielsweise zwischen Frankreich und Italien Verträge über den Kinderschutz, die Gewerbeaufsicht und das Unterstützungswesen abgeschlossen (1904).

§ 2.

Beginnende Verwirklichung.

Auf Veranlassung einer aus den Vertretern der verschiedenen Landessektionen zusammengesetzten Versammlung der Vereinigung für int. Arbeiterschutz in Basel 1903, berief die Schweiz 1906 eine Diplomatenkonferenz nach Bern. Ein Abkommen, das von den Bevollmächtigten der Regierungen angenommen wurde, sprach mit gewissen Ausnahmen das Verbot jeglicher industrieller Nachtarbeit der Frauen zwischen 24 und 5 Uhr einschließlich aus. Dem Abkommen trat im Laufe der Zeit eine große Anzahl von Staaten bei [15]).

11) Tilly S. 18.
12) Tilly S. 19 (Die genauen Zahlen: 203 Sozialdemokraten, 133 Christl.-Soziale, 56 Neutrale).
13) Fehlinger, Arbeiterschutz S. 3.
14) 10 Jahre int. Arbeitsorganisation S. 7.
15) Franke a.a.O. S. 25.

Die Tätigkeit der Delegiertenversammlungen in Genf 1906, Luzern 1908, Lugano 1910 und Zürich 1912 endete immer wieder in den Forderungen: Höchstarbeitstag für Frauen und Jugendliche, Verbot der Nachtarbeit für Jugendliche [16]).

Eine 1913 nach Bern berufene Sachverständigenkonferenz trug diesen zum Teil Rechnung. Das Verbot industrieller Nachtarbeit, sowie die Festsetzung einer täglichen Höchstarbeitszeit für Jugendliche (10 Stunden) und Frauen (10 bis 12 Stunden) wurde beschlossen. Auf einer Diplomatenkonferenz sollten dann 1914 über die in Bern 1913 gefaßten Beschlüsse förmliche Verträge abgeschlossen werden. Die Verwirklichung wurde aber durch Ausbruch des Weltkrieges verhindert.

Die Konferenzen über Arbeiterschutzfragen wurden anfangs auf Veranlassung einzelner Sozialreformer und Arbeiterverbände von den Regierungen oder von eigens für die Fragen des Arbeiterschutzes geschaffenen Vereinigungen einberufen. Im Laufe der Zeit wurden die Gewerkschaften der verschiedenen Staaten, die sich 1913 zum internationalen Gewerkschaftsbund zusammengeschlossen hatten, immer mächtiger. Sie übernahmen die Führung im Kampf um die Arbeitszeit.

Schon Ende 1914 stellte die „American Federation of Labor" die Forderung auf, daß in einem kommenden Friedensvertrag auch die Arbeiterschutzfrage geregelt werden müsse [17]). Britische, französische, belgische und italienische Gewerkschaftler verlangten 1916 in Leeds die Einführung des Höchstarbeitstages von 10 Stunden und eine wöchentliche Ruhezeit von 1½ Tagen [18]).

Ein noch weitergehendes Programm stellten die Gewerkschaftsvertreter Deutschlands, Österreich-Ungarns, Böhmens, Bulgariens, Dänemarks, Norwegens, Schwedens, Hollands und der Schweiz auf, die auf einer vom schweizerischen Gewerkschaftsbund 1917 nach Bern einberufenen Konferenz zusammengekommen waren. Sie forderten, daß in gewissen Zwischenräumen die Dauer der täglichen Arbeitszeit beschränkt werde, um nach Ablauf einer bestimmten Frist allgemein den Achtstundentag zu erreichen. Sie verlangten ferner das Verbot der nicht unbedingt notwendigen Nachtarbeit [19]) und eine Begrenzung der Arbeitszeit für Arbeiterinnen und weibliche Angestellte auf 44 Stunden wöchentlich [20]).

---

16) Eckardt S. 10.
17) Franke a.a.O. S. 26 und Tilly S. 33.
18) Tilly S. 35.
19) Tilly S. 38.
20) Tilly S. 39.

§ 3.

Friedensvertrag, Friedensverhandlungen und internationales Arbeitsrecht.

Nach Abschluß des Waffenstillstandes tagte 1919 in Bern ein int. Gewerkschaftskongreß, der die Durchführung des Achtstundentages dadurch zu sichern versuchte, daß eine ständige internationale Kommission, bestehend aus Vertretern der Gewerkschaften und der beteiligten Staaten, für alle Länder bindende Beschlüsse erlassen sollte. Nichts wurde darüber gesagt, was geschehen sollte, falls sich ein Staat nicht nach diesen Entschlüssen richtete, ein Schulbeispiel für die Einstellung jener Gewerkschaftler, die an eine int. Solidarität aller Arbeiter glaubten.

In Deutschland trat am 5. Oktober 1918 im Reichstage der damalige Reichskanzler Prinz Max von Baden dafür ein, „daß in die Verträge (gemeint sind die Friedensverträge) Vorschriften über Arbeiterschutz und Arbeiterversicherung aufgenommen würden, welche die vertragschließenden Regierungen verpflichteten, in ihren Ländern binnen einer angemessenen Frist ein Mindestmaß gleichartiger oder doch gleichwertiger Einrichtungen zur Sicherung von Leben, Gesundheit, sowie zur Versorgung der Arbeiter bei Krankheit, Unfall oder Invalidität zu treffen“ [21]).

Die deutsche Gesellschaft für Völkerrecht hatte bereits am 21. September 1918 eine sozialpolitische Studienkommission zur Ausarbeitung eines Entwurfs des sozialpolitischen Teils einer künftigen Völkerbundssatzung eingesetzt. Auf Grund der Vorschläge dieses Entwurfs wurde nach Beratungen im Reichsarbeitsministerium ein weiterer Vorentwurf aufgestellt. Dieser bildete die Grundlage für den am 10. Mai 1919 durch den Vorsitzenden der deutschen Friedensdelegation überreichten Entwurf [22]).

Der deutsche Vorschlag wollte die Durchsetzung int. arbeitsrechtlicher Maßnahmen dadurch erzwingen, daß eine Konferenz berechtigt sein sollte, mit $^4/_5$-Mehrheit aller stimmberechtigten Länder bindende Maßnahmen zu treffen. Die Antwort Clémenceau's kennzeichnete die Einstellung der französischen Arbeiterregierung von 1919 zur Frage eines überstaatlichen Gesetzgebungsorgans: „Die Arbeiter irgendeines Landes seien noch nicht bereit, sich in jeder Sache von Gesetzen binden zu lassen, die ihnen von Vertretern anderer Länder auferlegt würden. Die Abmachungen des Teils XIII des Friedensvertrages seien wirksamer, als eine eigentliche int. Arbeitsgesetzgebung, deren Befolgung man nicht durch Strafverordnungen sicherstellen könne.“ [23]) War diese Antwort vielleicht auch nur für den Augenblick berechnet, so war sie doch ein Beweis dafür, daß selbst ein so „eifriger“ Verfechter der Völ-

21) Manes S. 10 und S. 55.
22) Reichsarbbl. 1919 S. 403.
23) Kampf um Rechtsfrieden S. 54.

kerbundsidee, wie Clémenceau, eine Durchsetzung völkerrechtlicher Mehrheitsbeschlüsse, sofern sie nicht freiwillig erfolgt, für unmöglich hielt.

Am 28. Juni 1919 nahm die deutsche Delegation den Versailler Vertrag an, dessen Teil XIII [24]) den Erlaß arbeitsrechtlicher Bestimmungen, darunter arbeitszeitrechtliche, wie Festsetzung einer Höchstdauer des Arbeitstages und der Arbeitswoche, verlangt. Die beschleunigte Behandlung der 48-Stundenwoche stellt Artikel 427 Abs. IV des Versailler Vertrages sicher.

Zur Durchführung dieser für die soziale Befriedigung der Welt notwendigen Maßnahmen wird ein int. Zweckverband [25]), die „Internationale Organisation der Arbeit" (IAO) gegründet, dessen ursprüngliche Mitglieder die dem Völkerbund angehörenden Staaten sind (Art. 387) [26]). Die Organe dieser Einrichtung sind:

1. Die Arbeitskonferenz (IAK). Sie tagt mindestens einmal jährlich und setzt sich aus je 4 Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen (2 Regierungs-, 1 Arbeitgeber- und 1 Arbeitnehmervertreter), die von höchstens 2 Ratgebern unterstützt werden können (Art. 388).

2. Der Verwaltungsrat (VR). Er besteht aus 12 Regierungsvertretern und je 6 von Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer gewählten Personen (Art. 393).

3. Das internationale Arbeitsamt (IAA). Aufgabe dieses Instituts ist es, einmal die Geschäftsführung zu besorgen, zum anderen aber auch die jährlichen Arbeitskonferenzen vorzubereiten (Art. 388 und 394). Es untersteht einem Direktor, der vom Verwaltungsrat ernannt wird.

4. Der ständige internationale Gerichtshof im Haag, soweit er für arbeitsrechtliche Streitigkeiten zuständig ist. Endlich können noch besondere Untersuchungs- und Sachverständigenkommissionen eingesetzt werden (Art. 403 und 404).

Die Konferenz, die 1926 das System der doppelten Beratung einführte, faßt ihre Entschlüsse entweder in Form von Wünschen (vœux) und Empfehlungen (recommendations) oder aber als Übereinkommensentwürfe (projects de conventions).

Wünsche sind mit einfacher Mehrheit gefaßte Beschlüsse, die im Teil XIII nicht vorgesehen sind. Sie haben meistens einen die Geschäftsführung oder die Tagesordnung künftiger Arbeitskonferenzen betreffenden Inhalt.

---

24) Friedensvertrag S. 212.

25) Im Streit der Meinungen über die Rechtsnatur der I A O haben sich 2 Hauptansichten gebildet, welche die I A O als Staatenbund oder als int. Zweckverband bezeichnen. M. E. ist es richtig, die IAO als Zweckverband anzusehen, denn ihr Zuständigkeitsgebiet ist auf das sozialpolitische Gebiet beschränkt, während es nach herrschender Ansicht Aufgabe des Staatenbundes ist, nicht nur das Bundesgebiet nach außen zu schützen, sondern auch alle Maßnahmen zur inneren Friedensbewahrung zu treffen. (Vgl. Berger S. 22 und 23).

26) Die genannt. Artikel sind Artikel des Versailler Vertrages, Teil XIII.

Empfehlungen sind mit ⅔-Mehrheit gefaßte Beschlüsse, deren Aufgabe es ist, der einzelstaatlichen Gesetzgebung die Untersuchung einer sozialpolitischen Maßnahme zu „empfehlen" (Art. 405, I und II).

Die Übereinkommensentwürfe, die bei der 2. Beratung mit ⅔-Mehrheit angenommen werden müssen, sollen wörtlich von den einzelnen Mitgliedstaaten ratifiziert, d. h. von der zuständigen Stelle in Landesrecht umgewandelt werden (Art. 405, I).

Aus den Beschlüssen der Konferenzen erwachsen den Mitgliedern der IAO Verpflichtungen formeller und materieller Art.

Gemäß Art. 405 Abs. 5 ist jedes Mitglied der IAO verpflichtet, die von der Konferenz beschlossenen Empfehlungen oder Übereinkommensentwürfe innerhalb eines Jahres, bei Vorliegen besonderer Umstände spätestens nach 18 Monaten der zuständigen Landesstelle vorzulegen, um eine Ratifikation oder eine sonstige Maßnahme zu erwirken. Kommt ein Staat dieser formellen, dem Versailler Vertrag entspringenden Verpflichtungen nicht nach, so hat jeder Mitgliedstaat das Recht, den ständigen internationalen Gerichtshof anzurufen (Art. 416). Dieser kann neben Vorschlägen zur Aufhebung des Klagegrundes gleichzeitig Maßnahmen gegenüber dem Verletzer bezeichnen, deren Anwendung durch die übrigen Regierungen ihm gerechtfertigt erscheint (Art. 418). Die Entscheidung des ständigen int. Gerichtshofes ist endgültig (Art. 417). Richtet sich der betreffende Staat nach Ablauf einer gewissen Frist nicht nach dem Urteil des ständigen int. Gerichtshofes, so ist jedes Mitglied der IAO berechtigt, die festgesetzten Strafmaßnahmen zu ergreifen (Art. 419).

Die materielle Verpflichtung zur Durchführung ratifizierter Übereinkommensentwürfe ist zweifach gesichert:

1. Die Berufsverbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer haben das Recht, sich beschwerdeführend an das int. Arbeitsamt zu wenden, falls ein Land ein ratifiziertes Übereinkommen nicht oder nur mangelhaft durchführt (Art. 409). Der Verwaltungsrat kann dann die betreffende Regierung ersuchen, sich zu der Anschuldigung zu äußern (Art. 409). Als ultima ratio dieses Verfahrens kann, falls nach Ablauf einer gewissen Frist keine oder eine nur unbefriedigende Erklärung eingeht, die Beschwerde oder die Antwort der Regierung veröffentlicht werden (Art. 410).

2. Das Recht zur Klage gegen ein Mitglied, das die Durchführung eines von ihm angenommenen Übereinkommens nicht genügend sicherstellt, steht jedem Mitglied der IAO, das dasselbe Übereinkommen durchgeführt hat (Art. 411, I), jedem Delegierten der Konferenz (411, IV) und endlich dem Verwaltungsrat von Amtswegen zu (Art. 411, IV)[27]).

27) Der V. R. kann z. B. durch eine Beschwerde der Berufsverbände hiervon Kenntnis erlangt haben.

Der Verwaltungsrat kann, wenn er es für angebracht hält (Art. 411, II), zunächst den beschuldigten Staat zur Äußerung auffordern, ehe er einen Ausschuß mit der Untersuchung der Angelegenheit betraut. Läuft hierauf keine befriedigende Antwort ein, oder hält es der Verwaltungsrat für überflüssig, zunächst mit dem Verletzer in Verhandlungen einzutreten, so hat der vom Verwaltungsrat gewählte Ausschuß (Art. 412) einmal die Verpflichtung, den Streitfall zu überprüfen, zum anderen aber muß er Vorschläge zur Behebung des Klagegrundes machen (Art. 414, I). Er kann aber auch wirtschaftliche Maßnahmen bezeichnen, die er für angebracht hält, um die für schuldig befundene Regierung zur Erfüllung ihrer Pflichten zu zwingen.

Diese Vorschläge werden durch das Generalsekretariat des Völkerbundes den am Streitfall Beteiligten mitgeteilt und veröffentlicht. Die Regierungen können dann entweder ihr Einverständnis zu den Vorschlägen erklären oder aber bestimmen, daß sie den ständigen int. Gerichtshof zur Entscheidung anrufen wollen (Art. 415). Die Entscheidung des ständigen int. Gerichtshofs ist endgültig (Art. 417). Befund und Vorschläge des Untersuchungsausschusses können übernommen, abgeändert oder aufgehoben werden (Art. 418). Um die Durchsetzung der Entscheidung des ständigen int. Gerichtshofs zu sichern, können die übrigen Mitglieder der IAO die festgesetzten wirtschaftlichen Maßnahmen ergreifen (Art. 418 und 419).

Die verurteilte Regierung kann jederzeit dem Verwaltungsrat erklären, daß sie die Vorschläge des Untersuchungsausschusses oder die Entscheidung des ständigen int. Gerichtshofes annehmen wolle. Fällt der Bericht eines zur Überprüfung eingesetzten Ausschusses zugunsten der Regierung aus, so haben die anderen Staaten die Strafmaßnahmen sofort einzustellen (Art. 420).

ZWEITER TEIL.

DIE INTERNATIONALEN ARBEITSZEITRECHTLICHEN ÜBEREINKOMMENSENTWÜRFE UND EMPFEHLUNGEN.

I. Der Washingtoner Übereinkommensentwurf über den Achtstundentag.

§ 4.

Sein Inhalt.

Die erste Tagung der internationalen Arbeitsorganisation fand vom 29. Oktober bis 29. November 1919 in Washington statt. Ihr Ergebnis gipfelte in der Annahme verschiedener im 1. Abschnitt, Teil XIII des Versailler Vertrages vorgesehener Übereinkommens-

entwürfe, darunter die Durchführung des 8-Stundentages und des Verbots der Nachtarbeit für Frauen und Jugendliche.

Bei der Aussprache galt es, verschiedene Schwierigkeiten zu überwinden. Der Ausschuß, der die Vorbereitung der Arbeitskonferenz in Washington leitete, hatte einen Vorentwurf ausgearbeitet, der die Einführung der 48-Stundenwoche und die Beschränkung der Überstundenarbeit auf zunächst 150 Stunden und nach 5 Jahren auf 100 Stunden empfahl[28]). Der englische Regierungsvertreter Barnes sprach sich ebenfalls für den Achtstundentag aus[29]). Ein Vorschlag von Unternehmerseite wollte jedoch eine Regelung der Frage in Form einer Empfehlung mit einer Beschränkung auf einzelne Wirtschaftszweige erreichen[30]). Die Arbeitnehmervertreter bestanden dagegen auf der Einführung des 8-Stundentages und der 48-Stundenwoche „comme base de discussion“[31]). Fast einstimmig (83 : 2) wurde dann der Entwurf eines Übereinkommens angenommen, der die Verwirklichung des angestrebten Zieles bedeuten konnte[32]).

Vorauszuschicken ist, daß sich der Übereinkommensentwurf nur auf gewerblich-industrielle Betriebe einschließlich der Bergwerke, nicht aber auf rein kaufmännische Unternehmen bezieht. Die Arbeitszeitregelung der Seeleute und der in Bürobetrieben beschäftigten Angestellten blieb besonderen Tagungen vorbehalten.

Art. 1 bringt in Form der Enumerationsmethode eine Bestimmung derjenigen Betriebe, die als gewerbliche im Sinne des Washingtoner Entwurfes anzusprechen sind: Bergwerke, Steinbrüche, Anlagen zur Gewinnung von Bodenschätzen, sämtliche Anlagen der Be- und Verarbeitungsindustrie, Elektrizitätswerke, alle Arten von Baugewerbebetrieben, nicht dagegegen die Übersee- und Binnenschiffe.

Die grundsätzliche Dauer der Arbeitszeit wird in allen öffentlichen und privaten Betrieben auf 8 Stunden täglich und 48 Stunden wöchentlich festgesetzt (Art. 2). Eine längere Arbeitszeit ist für solche Betriebe erlaubt, in denen lediglich Mitglieder derselben Familie beschäftigt sind (Art. 2). Die 8-stündige Dauer der täglichen Arbeitszeit kann auch überschritten werden, wenn Betriebsstörungen eingetreten sind oder drohen, wenn bei höherer Gewalt ernstliche Störungen des regelmäßigen Betriebsganges verhindert werden müssen (Art. 3). Bei Arbeiten, die ihrer Natur nach einen ununterbrochenen Betriebsgang mit Schichtenwechsel erfordern, kann die Arbeitszeit auf 56 Stunden wöchentlich erhöht werden (Art. 4). Endlich ist es in einzelnen Fällen möglich, durch Aufstellung eines Arbeitszeitplanes eine derartige Regelung der Arbeitszeit zwischen den Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu vereinbaren, daß

28) Fehlinger: Arbeitsorg. S. 95.
29) Conf. int. d. Travail 1919 S. 32.
30) Der engl. Arbeitgebervertreter (Conf. int. d. Trav. 1919 S. 37).
31) Jouhaux, franz. Arbeitnehmervertreter (Conf. int. d. Trav. 1919 S. 47).
32) Conf. int. d. Trav. 1919 S. 183.

die tägliche Arbeitszeit zwar 8 Stunden übersteigt, jedoch die Durchschnittsarbeitszeit, berechnet auf die Zahl der im Plane vorgesehenen Wochen, 48 Stunden wöchentlich nicht überschreitet (Art. 5). Das Recht, dauernde Ausnahmebestimmungen zu erlassen, ist den zuständigen Landesbehörden für die Fälle eingeräumt, in denen Vorbereitungs- und Ergänzungsarbeiten, sowie ungewöhnliche Arbeitshäufungen in einzelnen Gewerben die Innehaltung des 8-Stundentages unmöglich machen. Es ist jedoch von vornherein eine Höchstzahl dieser genehmigten Überstunden festzusetzen (Art. 6). Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit, sowie die Ruhepausen sind im Betrieb bekanntzugeben (Art. 8).

Die Durchführung einer Begrenzung der täglichen Arbeitszeit ist in Ländern mit gleichem oder ähnlichem Stand wirtschaftlicher, sozialer und industrieller Entwicklung weniger schwierig, da die getroffene Maßnahme, einheitlich durchgeführt, auch dieselben Wirkungen haben muß. In Staaten mit schwächer entwickelter Industrie erwachsen durch eine Maßnahme, wie es die Einschränkung der Arbeitszeit ist, Schwierigkeiten, die vorauszusehen und deshalb auch von Anfang an zu bekämpfen sind. Es sind für Japan, China, Persien, Siam, Brit.-Indien, Griechenland und Rumänien in den Art. 9 bis 13 Ausnahmebestimmungen erlassen, die der industriellen Lage dieser Länder Rechnung tragen.

Endlich hat jedes Land im Kriegsfalle oder bei Ereignissen, welche die Landessicherheit gefährden, die Möglichkeit, die getroffenen int. sozialen Bindungen aufzuheben (Art. 14).

Der Übereinkommensentwurf tritt in Kraft, sobald der Generalsekretär des Völkerbundes von der durch zwei Mitglieder vorgenommenen Ratifikation Mitteilung gemacht hat (Art. 17 und 18). Die Regierungen, die das Washingtoner Übereinkommen ratifiziert haben, können es nach Ablauf von 10 Jahren, gerechnet von dem Zeitpunkt an, in dem es zum ersten Mal in Kraft getreten ist, kündigen (Art. 20). Endlich hat der Verwaltungsrat mindestens alle 10 Jahre der Konferenz einen Bericht über die Durchführung des Übereinkommens zu erstatten und darüber zu befinden, ob der Konferenz eine Durchsicht oder Abänderung vorgeschlagen werden soll (Art. 21).

§ 5.

Schwierigkeiten, die einer unbedingten Ratifikation entgegenstehen.

Wie schon oben gezeigt, wurde der Übereinkommensentwurf fast einstimmig von der Washingtoner Konferenz angenommen. Überlegt man ferner, daß 73 [33]) Regierungsvertreter die Versammlung besuchten, so dürfte man wohl annehmen, daß eine unbedingte

33) Conf. int. d. Travail 1919 S. 3 ff.

Ratifikation des Entwurfes binnen kürzester Zeit erfolgt sein würde. Der Stand der Ratifikationen war aber noch am 1. Juli 1936 dieser[34]): Es ratifizierten bedingungslos 18 Staaten, von denen nur Belgien und Luxemburg eine gewisse Bedeutung als Industriestaaten zugesprochen werden kann. Eine bedingte Ratifikation, abhängig gemacht von der bedingungslosen Durchführung des Übereinkommens durch die Hauptindustriestaaten der Welt, haben Österreich, Frankreich, Italien und Lettland vorgenommen. Dieser nicht gerade durchschlagende Erfolg ist um so verwunderlicher, als es sich doch bei dem 8-Stundentag um einen Grundsatz handelt, der im europäisch-amerikanischen Wirtschaftskreis längst anerkannt, wenn nicht durch eine noch kürzere Arbeitszeit überholt ist. Bedenken, die eine uneingeschränkte Ratifikation verhinderten, sind von den uns hier besonders interessierenden Staaten England, Frankreich, Italien und Deutschland geäußert worden.

a) Gründe rechtlicher Natur.

Einer der schwerwiegendsten Gründe, die einer unbedingten Ratifikation entgegenstehen, ist das Fehlen einer einheitlichen Auslegung des in englischer und französischer Sprache abgefaßten Entwurfes[35]). Gerade von Deutschland und England wurde auf diesen Punkt größter Wert gelegt. Um eine Klärung einzelner, besonders strittiger Begriffe herbeizuführen, berief die englische Regierung 1926 nach London eine Konferenz, an der die belgischen, englischen, deutschen, französischen und italienischen Arbeitsminister teilnahmen. Auf dieser Zusammenkunft einigte man sich über die Auslegung einzelner Begriffe, die im sog. Londoner Protokoll zusammengefaßt wurden[36]). Die wichtigsten dieser Auslegungsfragen sollen hier behandelt werden:

Der Begriff der Arbeitszeit kann einmal als Dauer der tatsächlich geleisteten Arbeit, zum anderen aber als die Zeit angesehen werden, während der der Arbeitnehmer dem Arbeitgeber zur Verfügung steht (Arbeitsbereitschaft). Es wurde beschlossen, die Arbeitsbereitschaft als Rahmen der täglichen Arbeitsdauer anzunehmen (Art. 2 Lond.Prot.).

Die im Art. 6 des Wash. Entwurfs nicht näher bestimmte Gruppe von Personen, deren Arbeit in besonderem Maße Unterbrechungen ausgesetzt ist, wird im Lond. Protokoll durch Aufzählung der einzelnen Berufe festgelegt. Es handelt sich vorwiegend um Pförtner, Wächter, Feuerwehrleute, also kurz um „Arbeitnehmer, ... deren Beschäftigung lange Zeitabschnitte verlangt, in denen von ihnen aber weder wirklich gearbeitet, noch angestrengte Aufmerksamkeit verlangt wird, sondern während der sie nur an

34) I. R. d. A. 1936 S. 801.
35) Fehlinger: Arbeiterschutz S. 66.
36) Abgedr. bei Fischer S. 87 ff.

ihrem Platze bleiben müssen, um im Bedarfsfalle eingreifen zu können“ [37]), (Art. 6 a Lond. Protokoll).

Auf die Unsicherheit, die der Ausdruck „eine außergewöhnliche Häufung der Arbeit“ (Art. 6 b Wash. Entwurf) mit sich bringt, wies die Vereinigung der britischen Arbeitgeber hin: Sie behaupteten, daß einzelne Länder Überstundenarbeit wegen Arbeitshäufung erlauben könnten, durch die eine Mehrproduktion und damit ein Vorsprung im int. Wettbewerb ermöglicht werden könne [38]).

Ein umfassendes Programm unter Darlegung all jener Punkte, die einer Auslegung bedürfen, stellte die englische Regierung in ihrem Revisionsvorschlag über den Washingtoner Entwurf auf [39]). Sie verlangte Klärung der Begriffe: Arbeitszeit, Woche (6 oder 7 Tage), höhere Gewalt, Betriebsstörung, Überstunden, Vorbereitungs- und Ergänzungsarbeiten, Ereignisse, welche die Landessicherheit gefährden, sowie den Unterschied zwischen Gewerbe, Handel und Landwirtschaft.

Die auf der Londoner Konferenz beschlossenen Auslegungen des Übereinkommens konnten nur zwischen den beteiligten Regierungen eine rechtliche Bindung erzeugen, während im Teil XIII des Versailler Vertrages bestimmt wurde, daß alle Streitfragen und Schwierigkeiten in der Auslegung von Übereinkommen der Entscheidung des ständigen int. Gerichtshofes unterliegen sollten (Art. 423). Die Arbeitgeberverbände betonten deshalb immer wieder, daß die auf der Londoner Konferenz vereinbarten Auslegungen nur privaten, die int. Organisation der Arbeit nicht berührenden Charakter hätten. Man muß zugeben, daß die Ansicht der Arbeitgeber über die auf der Londoner Konferenz vereinbarten Erläuterungen des Wash. Entwurfes einer gewissen Berechtigung nicht entbehrte, denn an diese Abmachungen konnten nur solche Mitglieder der Int. Organisation der Arbeit gebunden werden, die an ihrem Zustandekommen Anteil hatten. Dagegen muß eine vom ständigen int. Gerichtshof erlassene Auslegung auch auf diejenigen Staaten ausgedehnt werden, die ihre Entstehung nicht anregten noch beeinflußten.

Auch der Verwaltungsrat [40]) betonte auf seiner 31. Tagung, daß die Londoner Konferenz nur eine Vereinbarung erzielt habe, die zwar nicht gegen das Washingtoner Abkommen verstoße, daß aber eine berufene Auslegung nur der ständige int. Gerichtshof zu geben habe.

b) Schwierigkeiten wirtschaftlicher Art.

Neben diesen Hindernissen rechtlicher Natur bauen sich die ebenso wichtigen wirtschaftspolitischen Schwierigkeiten auf, die in den führenden Staaten fast die gleichen sind.

37) Fischer S. 87.
38) Fischer S. 87 und Bericht 1928 S. 135.
39) Bericht 1929 S. 143.
40) IRdA 1926 S. 627.

Man behauptete, eine Ratifizierung des Entwurfs fessele die Staaten in ihren Produktionsmöglichkeiten, so daß sie auf dem Weltmarkt nicht mehr in Wettbewerb zu denjenigen Ländern treten könnten, die sich um die 48-Stundenwoche nicht kümmerten. Zweck und Ziel des Wash. Entwurfes war es aber nun gerade, durch ein gemeinsames internationales Vorgehen zu erreichen, daß durch die gleichzeitige Einführung des 8-Stundentages in allen Staaten der bisherige Anteil jedes einzelnen Landes an der Befriedigung des Weltbedarfs in vollem Umfange erhalten blieb. Es sollte verhindert werden, daß einzelne Staaten durch eine längere Arbeitzeit in die Lage versetzt würden, größere Produktionsmengen auf den Weltmarkt zu werfen als Länder, in denen durch Kürzung der Arbeitszeit eine Produktionsminderung und damit eine geschwächte Wettbewerbsfähigkeit eingetreten war.

Wenn aber, wie aus dem Abstimmungsergebnis (83 : 2) ersichtlich ist, die überwiegende Mehrzahl aller Staaten von der Notwendigkeit und Richtigkeit der Arbeitszeitverkürzung überzeugt war, dann hätte bei einem gewissen gegenseitigen Vertrauen auch die angestrebte Maßnahme verwirklicht werden müssen. Eine internationale Organisation, die ohne jedes tatsächliche Machtmittel ist, kann aber ihre Entschlüsse nur auf der Grundlage gegenseitigen Vertrauens durchführen.

Ebensowenig war der Einwand, die getroffenen Maßnahmen seien zu starr, stichhaltig. Auf die wirtschaftlich weniger entwickelten Staaten wurde genügend Rücksicht genommen. Wenn aber eine möglichst weitgehende Einschränkung der Überstunden und der Ausnahmen vom 8-Stundentag angestrebt wurde, so geschah dieses nur im Interesse der Industrien der einzelnen Staaten selbst. Es sollte verhindert werden, daß auf diese Weise die Dauer der 8-stündigen Tagesarbeitszeit auf 9 und 10 Stunden verlängert werden konnte und einzelne Staaten dadurch zu ihren Gunsten eine die Wettbewerbsfähigkeit mehrende Produktionssteigerung erzielten.

Die Arbeitgeber behaupteten endlich, daß eine Kürzung der täglichen Arbeitszeit eine Erhöhung der Gestehungskosten durch die automatische Produktionsminderung zur Folge hätte. Eine Höchstleistung des Arbeiters (Optimum) ist aber, wie in arbeitsmethodologischen Untersuchungen erwiesen wurde [41]), nur dann zu erzielen, wenn die Dauer der täglichen Arbeitszeit 8 Stunden nicht übersteigt. Die Senkung der Produktionsmenge betrug beispielsweise nach Einführung der 48-Stundenwoche im Verhältnis zu einer früheren Arbeitszeitdauer von 62, 2 Wochenstunden in halbautomatischen Arbeitszweigen 3—4% [42]), während bei reiner Körperarbeit eine Produktionssteigerung in einzelnen Fällen erzielt wurde [43]).

41) Sargant Florence a.a.O. S. 101 ff.
42) Sargant Florence a.a.O. S. 106—107.
43) Sargant Florence a.a.O. S. 109—110.

Der Hauptgrund für den Widerstand gegen die Ratifizierungen war vielmehr einmal die nach 1920 einsetzende Wirtschaftskrise, die die Arbeitgeber dadurch zu überwinden suchten, daß sie die Arbeitszeit verlängerten und die Löhne senkten, um dadurch geringere Gestehungskosten zu ermöglichen. Zum anderen aber entsprang der Widerstand aus der Einstellung der Länder, sich nicht Bindungen aufzuerlegen, deren Folgen nicht klar vorauszusehen waren. Sicherlich hat jeder Staat das Bestreben, seinen Arbeitern eine weitgehende Wohlfahrt angedeihen zu lassen; zweifelsohne hat sich auch die Idee des 8-Stundentages in allen Ländern durchgesetzt. Da aber das nationale Erzeugungsbedürfnis von mannigfältigen Zufälligkeiten abhängig ist, seien es solche wirtschaftlicher (Mißernten, Rohstoffmangel) oder politischer Art (Aufrüstung, wehrtechnische Erfindungen usw.), so wird eine Bindung der Arbeitszeit an überstaatliche Abmachungen ein gewisses Risikoelement in sich tragen. Stets wird es aber leichter sein, diesen Zufälligkeiten zu begegnen, wenn der einzelne Staat von sich aus die erforderlichen Gegenmaßnahmen treffen kann, ohne an überstaatliche Abmachungen gebunden zu sein.

§ 6.

Verlauf der in den europäischen Hauptindustriestaaten getroffenen Maßnahmen zur Verwirklichung des Entwurfes.

Schon vor dem Washingtoner Übereinkommensentwurf war in Deutschland der 8-Stundentag durch die Anordnungen vom 23. November und 17. Dezember 1918, sowie vom 18. März 1919[44]) für alle gewerblichen Arbeiter und Angestellten eingeführt worden.

Auch Frankreich hatte schon am 23. April 1919 ein Rahmengesetz erlassen, das den Grundsatz der 48-Stundenwoche aussprach und die Regelung in den einzelnen Gewerbezweigen besonderen Verordnungen überließ. (Für die Bergwerke z. B. am 24. Juni 1919.)[45])

England setzte die Arbeitszeit in den Bergwerken auf 7 Stunden täglich fest[46]).

Die Mehrzahl der übrigen Industriestaaten trafen oder hatten schon eine ähnliche Regelung getroffen. Der Boden für die Ratifizierung des Washingtoner Entwurfes war also gut vorbereitet. Bald jedoch kündigten sich Schwierigkeiten an, die zu überwinden nur teilweise gelang.

In Deutschland befaßte sich die Regierung mit dem Übereinkommensentwurf. Da die Demobilmachungsverordnungen der

44) RGBl. 1918 S. 1334 ff. und 1436; 1919 S. 315 ff.
45) Int. Ges. Reihe: 1920 Frankreich 3.
46) Int. Ges. Reihe: 1920 Großbritannien 4.

Jahre 1918 und 1919 nur als Übergangsvorschriften gedacht waren, ließ sie einen Entwurf an den Reichsrat gehen, der die Beibehaltung des 8-Stundentages sichern sollte und im wesentlichen das Washingtoner Abkommen enthielt[47]). Verschiedene Einwände der Arbeiterverbände machten Umarbeitungen des Gesetzesentwurfes notwendig. Der Reichswirtschaftsrat wollte gleichzeitig das Arbeitszeitgesetz der Angestellten zur Beratung bringen. Schließlich stellte der Reichsrat die Verhandlungen über eine Ratifikation des Wash. Entwurfes bis zur endgültigen Fassung des geplanten Arbeitszeitgesetzes zurück.

Mitte 1920 setzte dann eine Zeit wirtschaftlichen Niedergangs ein, deren Auswirkungen noch durch die ungeheuren Reparationslasten erhöht wurden. Die Arbeitgeber hofften, durch die, ihrer Meinung nach, mit einer Verlängerung der Arbeitszeit verbundene Produktionssteigerung dem wirtschaftlichen Verfall entgegentreten zu können[48]). In dem mit der Beratung über das Arbeitszeitgesetz betrauten sozialpolitischen Ausschuß des vorläufigen Reichswirtschaftsrats sprachen sich daher die auf Arbeitgeberseite stehenden, vom Ausschuß hinzugezogenen Sachverständigen gegen den 8-Stundentag aus.

Im November 1923 waren die Demobilmachungsverordnungen außer Kraft getreten, ohne daß das beabsichtigte Arbeitszeitgesetz angenommen war. Die deutsche Regierung erklärte sich zwar in einem Aufruf grundsätzlich mit dem 8-Stundentag einverstanden. Sie betonte aber, daß die schwere Not des Landes eine Steigerung der Gütererzeugung gebiete, die eine restlose Ausnutzung der technischen Errungenschaften bei organisatorischer Verbesserung der Wirtschaft, sowie eine Überschreitung der achtstündigen täglichen Arbeitszeit erforderlich mache.

In einer durch den Bericht des Direktors auf der 6. Tagung der Arbeitskonferenz 1924[49]) hervorgerufenen Erörterung über das Wash. Abkommen erklärte der deutsche Regierungsvertreter, daß Deutschland den Reparationslasten und gegenwärtigen Schwierigkeiten nur durch eine Verlängerung der Arbeitszeit gerecht werden könne. Von Arbeitgeberseite wurde daraufhin zu bedenken gegeben, daß eine Verlängerung der Arbeitszeit in Deutschland sich unvermeidlich auf die Arbeitsverhältnisse der Nachbarländer auswirken müsse. Es sei zu befürchten, daß die übrigen europäischen Staaten dem deutschen Beispiel folgen und die Arbeitszeit verlängern müßten. So seien letzten Endes die Arbeiter diejenigen, die den Weltkrieg verloren hätten[50]). Um dieser Gefahr zu begegnen, ersuchte die Konferenz auf Betreiben der Arbeitnehmervertreter in einer Entschließung den Verwaltungsrat, „festzustellen, auf welchem

47) Fischer S. 66.
48) Reichsarbbl. 1922 nichtamtl. Teil S. 637 ff. insbes. S. 657.
49) I.R.d.A. 1924: Die 6. Tagung der int. Arbeitskonferenz, S. 1035 bis S. 1037.
50) I.R.d.A. 1924 S. 1036.

Wege und mit welchen Mitteln die Aufmerksamkeit der Reparationskommission auf die int. sozialen Folgen der Durchführung des von ihr angenommenen Programms gelenkt werden könne“ [51]). Die Reparationspolitik der berechtigten Länder, deren Regierungen 1924 überwiegend „Arbeiterregierungen“ waren (England: Labour-Party, Frankreich: Socialistes), denen das Wohl der Arbeiter am meisten hätte am Herzen liegen müssen, brachte also die Versuche zur Verwirklichung des 8-Stundentages zum Scheitern.

Frankreich hatte ursprünglich rein verfassungsrechtliche Bedenken, den Entwurf zu ratifizieren [52]). Die Erörterungen über dieses verfassungsrechtliche Problem führten dazu, daß zwischen Frankreich und Belgien ein das Wash. Übereinkommen enthaltender zweiseitiger Staatsvertrag geschlossen wurde, um auf diese Weise eine Ratifikation des Entwurfes zu ermöglichen. Später ging Frankreich dazu über, unter „Zurückstellung seiner ursprünglichen Bedenken“ [53]), die Entwürfe zu int. Arbeitsübereinkommen unmittelbar zu ratifizieren.

In England war schon vor der Wash. Konferenz dem Parlament ein Gesetzesentwurf über die Arbeitszeit vorgelegt. Im Oktober 1920 wurde er jedoch zurückgezogen, um ihn dem Wash. Entwurf anzupassen. Eine der hauptsächlichsten Schwierigkeiten bestand darin, daß die zwischen englischen Eisenbahnern und Eisenbahngesellschaften geltenden Arbeitsverträge nicht mit dem Übereinkommensentwurf übereinstimmten.

Italien hatte 1923 vorbehaltlich der Ratifikation Deutschlands, Belgiens, Frankreichs, Groß-Britanniens und der Schweiz ratifiziert [54]).

Ernsthaftere Bemühungen, eine int. Maßnahme zur Verwirklichung des 8-Stundentages zu ergreifen, wurde auf der Berner Zusammenkunft der Arbeitsminister Deutschlands, Frankreichs, Englands und Belgiens vom 8. und 9. September 1924 [55]) gemacht. Sie fanden ihre Fortsetzung auf der Londoner Konferenz von 1926, in der in dem sog. Londoner Protokoll eine „grundsätzliche Übereinstimmung“ festgestellt wurde. Aber schon bald darauf führte Italien [56]) den Neunstundentag, England anstelle des bisherigen 7-Stundentages für den Bergbau einen 8-stündigen Arbeitstag ein [57]). Zwar war, formell gesehen, die Arbeitszeit der englischen Bergarbeiter für die Einführung der 48-Stundenwoche kein Hindernis, da die vorgeschriebene Höchstgrenze ja innegehalten war. In der Mehrzahl aller Länder arbeiteten jedoch die Bergleute eine kürzere Zeit als die übrigen Arbeitnehmer [58]).

51) I.R.d.A. 1924 S. 1037.
52) Fischer S. 65 und 66.
53) Fischer S. 66.
54) Thomas a.a.O. S. 903.
55) Fischer S. 82.
56/57) vergl. Anm. 54.
58) In Frankreich 8 Stunden einschließlich Ein- und Ausfahrt, ebenso in Deutschland.

In Frankreich baute sich gegen die Verwirklichung des 8-Stundentages ein neues Hindernis auf: die Währungskrise von 1926. Im Sachverständigenausschuß zur Behebung der Krise wurde von der „Notwendigkeit gesprochen, unverzüglich die Produktion des Landes dadurch zu erhöhen, daß das Gesetz über den 8-Stundentag zwar nicht abgeschafft, aber doch weitherzig ausgelegt würde“ [59]).

Die Lage war also noch 1926 folgende:

In Deutschland verhinderten die Reparationslasten, in Frankreich die Währungskrise die Durchführung des 8-Stundentages. England, um das Lohnniveau aufrechtzuerhalten und Italien, um den Ausdehnungsbestrebungen seiner Industrie nachzukommen, konnten an eine Einführung des 8-Stundentages nicht denken. Mit Recht behauptete der Direktor in seinem Bericht [60]), daß die Annahme oder Nichtannahme des Washingtoner Übereinkommensentwurfes eine der nationalen Fragen, die die Industrievölker beschäftige, geworden sei.

Frankreich hatte sich 1927 dem 1923 von Italien gegebenen Beispiel angeschlossen und eine unbedingte Ratifikation von Deutschland und England abhängig gemacht [61]).

In England erklärte am 2. Juni 1927 der Arbeitsminister, daß einer alsbaldigen Ratifikation noch Schwierigkeiten entgegenständen, die namentlich auf Unklarheiten in der Auslegung einzelner Ausdrücke des Wash. Entwurfes lägen. Ferner sei z. B. auf dem Gebiet der Überstunden nach brit. Auffassung die im engl. Eisenbahnverkehr bestehende Regelung nicht mit dem Entwurf vereinbar [62]). Zwar habe man auf der Londoner Konferenz gewisse Vereinbarungen getroffen [63]), doch schienen seitens der Eisenbahngesellschaften neue Bedenken geltend gemacht zu werden.

Die Vereinigung der brit. Arbeitgeber äußerte in einer Denkschrift, daß im Falle einer Ratifikation die den Bedürfnissen der Industrie angepaßte Verteilung der Arbeitsstunden durch eine beschränkte Zahl zweideutiger Ausnahmebestimmungen ersetzt werde. Ihre Anwendung von Land zu Land aber sei von der Genehmigung der Regierungen und Gewerkschaften abhängig, deren Stellungnahme den jeweiligen Umständen entsprechen werde. Die engl. Arbeitnehmervertreter warfen der Regierung vor, sie weigere sich andauernd, die gegebene Unterschrift einzulösen [64]), und die Ratifikation des Wash. Entwurfes durchzuführen.

In Deutschland wurde durch die Verordnungen vom 9. Februar 1927 die im § 7 der AZVO [65]) vom 21. XII. 1923 vorgesehene Be-

59) Bericht 1927 S. 115.
60) Bericht 1927 S. 123 ff.
61) Bericht 1928 S. 123 u. I.R.d.A. 1927 S. 748: Der Fortschritt der Ratifikationen.
62) Bericht 1928 S. 135.
63) vgl. S. 11.
64) Bericht 1928 S. 135.
65) Arbeitszeitverordnung.

schränkung der täglichen Arbeitszeit in Gaswerken, Metall- und Glashütten für einzelne Arbeitsarten auf 8 Stunden festgesetzt. Die AZVO wurde in neuer Fassung am 14. 4. 1927 [66]) bekanntgegeben. Sie sah eine regelmäßige Dauer der täglichen Arbeitszeit von 8 Stunden vor, bot jedoch genügend Raum für Ausnahmefälle.

Bei der 38. Sitzung des Verwaltungsrates 1928 in Genf [67]) wies der englische Vertreter auf die Schwierigkeiten hin, die einer Ratifikation des Übereinkommensentwurfes entgegenständen. Er schlug dem Verwaltungsrat vor, die Frage der Nachprüfung des Entwurfes auf die Tagesordnung der int. Arbeitskonferenz von 1929 zu setzen, um eine Fassung zu finden, die es allen Ländern ermögliche, das Abkommen zu ratifizieren. Die Arbeitergruppe wandte sich gegen den brit. Vorschlag. Sie behauptete, daß dieses auf eine Weigerung, das Wash. Übereinkommen zu ratifizieren, hinausliefe. Auch Belgien, eines der Länder, das den Entwurf bedingungslos angenommen hatte, lehnte den englischen Antrag ab.

Auf der 43. Tagung des Verwaltungsrats im März 1929 stellte dann der brit. Arbeitsminister selbst einen Revisionsantrag. Er betonte die Bereitwilligkeit Englands, das Abkommen zu ratifizieren, wenn seine Mängel behoben wären [68]).

Der französ. Arbeitervertreter stellte fest, daß eine Revision eine erneute Beunruhigung auch für diejenigen Länder bedeute, die schon ratifiziert hätten. „In den Augen der Arbeiterklasse bedeute das Abkommen nur ein Mindestmaß an Arbeitszeitschutz, das eher ausgedehnt als eingeschränkt werden müsse." [69])

Der englische Arbeitgebervertreter war dagegen der Ansicht, daß der Wash. Übereinkommensentwurf seinerzeit übereilt ausgearbeitet worden sei. Auch seien die Londoner Abmachungen des Jahres 1926 nicht klar genug und ausreichend, um dem Abkommen einheitliche int. Geltung zu verschaffen [70]). Der englische Revisionsvorschlag wurde abgelehnt [71]).

In Frankreich erließ man im Laufe des Jahres 1928 Verordnungen zur Durchführung des 8-Stundentages in verschiedenen Gewerbezweigen, z. B. in der Leder- und Häuteindustrie, in der Industrie zur Bearbeitung, Polierung und Verzierung von Glas und in der Tabakindustrie [72]).

Deutschland dehnte die im § 7 der AZVO vom 14. 4. 27 vorgesehene Beschränkung der achtstündigen Dauer der Arbeitszeit auf einzelne Arbeitergruppen des Zementgewerbes aus (Art. 1 d. VO vom 26. III. 1929) [73]). Es wurde bestimmt, daß Überstundenarbeit

66) RGBl. 1927 S. 109 ff.
67) I.R.d.A. 1928 S. 250 (Die 38. Sitzung des Verwaltungsrates der IAO).
68) I.R.d.A. 1929 S. 355 und 356 (Die 43. und 44. Sitzung des Verwaltungsrates der IAO).
69) I.R.d.A. 1929 S. 356.
70) I.R.d.A. 1929 S. 357.
71) I.R.d.A. 1929 S. 358.
72) Bericht 1929 S. 134.
73) RGBl. I 1929 S. 82

nur dann geleistet werden durfte, wenn es das Gemeinwohl erforderte oder wenn sie sich in langjähriger Übung als unbedenklich erwiesen hatte.

In England erklärte das im Juni 1929 berufene Arbeiterkabinett, eine Ratifikation auf jeden Fall betreiben zu wollen. Eine plötzliche Bereitschaft, den 8-Stundentag Wirklichkeit werden zu lassen, setzte ein. Ihre Ursache war die langsam und lawinenhaft größer werdende Gefahr einer Weltwirtschaftskrise und int. Arbeitslosigkeit, wie sie in diesem Maße noch nie dagewesen war.

II. Insbesondere: Die int. Arbeitszeitregelung zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

§ 7.

Die int. Arbeitszeitverkürzung als Mittel zur Überwindung der Krise nach Ansicht der Arbeitgeber und Arbeitnehmer.

Ende 1928, Anfang 1929 tritt in Deutschland und 1930 in den übrigen Industriestaaten dann jenes Ereignis ein, das die Frage der 48-Stundenwoche, das Problem der Arbeitzeitverkürzung, in ein neues Licht rückt: die Weltwirtschaftskrise und als ihre Folge die int. Arbeitslosigkeit. Handelte es sich bisher darum, durch Verkürzung zu langer Arbeitszeit den Arbeiter vor körperlichem und geistigem Schaden zu bewahren und ihm eine gewisse Anteilnahme am kulturellen Leben zu ermöglichen, so ist es jetzt die Krise, die zu einer Lösung der Arbeitszeitfrage drängt[75]). Bestrebungen, der Arbeitslosigkeit durch eine Kürzung der Arbeitszeit zu begegnen, gehen sowohl von den Regierungen und der int. Organisation der Arbeit, als auch den Arbeitnehmern und Arbeitgebern aus.

1. Die Ansicht der Arbeitnehmer[76]).

Zweifelsohne sind ihre Bewegründe Ausfluß eines Gemeinschaftsgeistes oder aber der Erkenntnis, einer sie alle bedrohenden Gefahr nur gemeinsam entgegentreten zu können.

Sie begründeten ihre Forderung der Arbeitszeitverkürzung so:

Infolge der Überproduktion fehlt für eine Menge von Waren der Absatz. Diese Absatzstockung muß durch eine verringerte Erzeugung ausgeglichen werden. Dadurch wird ein gewisser Hundertsatz von Arbeitskräften frei. Wird nun die zur Herstellung der noch benötigten Gütermenge erforderliche Arbeitszeit planmäßig

74) Bericht 1930 S. 154.
75) Sitzler: Zur Frage einer int. Arbeitszeitverkürzung, S. 1125.
76) Bericht 1931, S. 50 ff.

gekürzt, so ist eine Verteilung auf eine größere Zahl von Arbeitnehmern möglich. Bei einer Aufrechterhaltung des bisherigen Lohnniveaus wird dann die Kaufkraft aller bisher Arbeitslosen wiederhergestellt und eine alsbaldige Belebung der Nachfrage tritt ein.

2. Der Standpunkt der Arbeitgeber.

Die Unternehmer entgegnen, daß einer Kürzung der Arbeitszeit durch eine Senkung der Löhne entsprochen werden muß, weil sich sonst eine Erhöhung der Gestehungskosten und damit eine Steigerung der Verkaufspreise nicht vermeiden läßt. Wird aber der Kaufwert des verdienten Geldes durch eine Preiserhöhung verringert, so bleibt das bisherige Mißverhältnis zwischen Absatz und Erzeugung, das wieder in normale Bahnen zu lenken der Zweck des Experiments der Arbeitszeitverkürzung ist, weiterhin bestehen [77]). Die Arbeitgeber schlagen eine Senkung der Löhne bei unverminderter Dauer der täglichen Arbeitszeit vor [78]). Eine Verringerung der Gestehungskosten und infolgedessen eine Herabsetzung der Preise, also eine Steigerung des Kaufwertes des Geldes lassen sich erzielen. Das Anwachsen der Nachfrage wird die Beseitigung jeder Absatzstockung erzwingen, so daß die Bahn für eine normale Produktionswelle frei ist.

Gegen die Ansicht der Arbeitnehmer, durch eine Kürzung der Arbeitszeit unter Beibehaltung der Löhne die Krise zu überwinden, läßt sich sagen:

1. Es fehlt an einer einheitlichen int. Lohnregelung. Auch kann nicht angehen, daß die zufällig im Augenblick des Inkrafttretens eines Abkommens geltenden Löhne stabilisiert werden [79]).

2. Eine Erzeugungsminderung bei Aufrechterhaltung des Lohnniveaus bedeutet eine Inflationsgefahr, weil dadurch das Gesamtlohnaufkommen erhöht ist, ohne den für das Volksvermögen notwendigen Ausgleich durch eine Produktionssteigerung zu schaffen: „Eine Lohnerhöhung ohne Produktionssteigerung ist ein Selbstbetrug ... es ist nach nationalsozialistischer Wirtschaftsauffassung ein Wahnsinn, die Löhne zu erhöhen und dabei, wenn möglich, die Arbeitszeit verkürzen, d. h. die Produktion zu beschränken." [80])

Man könnte erwidern, daß aber durch eine Wiederbeschäftigung Arbeitsloser Unterstützungsgelder frei werden, die die Höhe der Soziallasten herabschrauben. Hierbei wird aber vergessen, daß der Unterschied zwischen den Löhnen und Unterstützungen nicht unbedeutend ist.

Der Vorschlag der Arbeitgeber dagegen, die Löhne zu senken, ist schon deshalb undurchführbar, weil nur eine gleichzeitig ein-

77) Maurette a.a.O. S. 311.
78) Bericht 1931 S. 53 und 54.
79) Sitzler: Zur Frage einer int. Arbeitszeitverkürzung S. 1131.
80) Adolf Hitler auf dem Reichsparteitag 1936 (Der Angriff 1936 Nr. 1213).

setzende internationale Maßnahme bewirken kann, daß die einzelnen Staaten ihren bisherigen Anteil am Welthandel beibehalten. Eine auch nur vorübergehende Unterbietung auf dem Weltmarkt, ermöglicht durch eine erneute einzelstaatliche Lohnsenkung, muß den int. Wettbewerb zugunsten dieses Landes entscheiden.

Einigkeit herrscht darüber, daß eine Kürzung der Arbeitszeit notwendig sei, weil:

1. möglichst viele Arbeiter durch ihre Arbeit ihr Brot verdienen und für ihre Angehörigen sorgen,

2. die Jugendlichen durch Wiedereinschaltung in den Arbeitsprozeß vor sittlicher Gefährdung bewahrt werden sollen [81]).

Die Arbeitnehmer verlangen eine Verkürzung der Arbeitszeit auch deshalb, um den Arbeiter an den technischen Errungenschaften teilhaben zu lassen.

Die Arbeitgeber machen geltend [82]):

1. Durch eine obligatorische Arbeitszeitverkürzung treten die in der Mehrzahl aller Länder geltenden Gesamtarbeitsverträge außer Kraft. Dieses kann der Anlaß für ernsthafte Störungen in den Industrien einzelner Staaten sein.

2. Die gesteigerte Verwendung technischer Hilfsmittel leistet einer weiteren Rationalisierung künstlich Vorschub. Eine Ausschaltung menschlicher Arbeitskraft wird die Folge sein [83]).

3. Der Versuch, eine größere Belegschaft zu beschäftigen, scheitert in vielen Betrieben an Raummangel.

Endlich hegen sie berechtigten Zweifel [84]) an der Wirksamkeit einer int. Arbeitszeitregelung überhaupt. Die Vergangenheit hat bewiesen, daß die int. Organisation der Arbeit weder eine allgemeine Ratifikation, noch eine einheitliche Durchführung einer derartigen Maßnahme in allen Ländern erzwingen kann. Die Lösung des Problems kann nach Ansicht der Arbeitgeber nur durch Behebung der wirtschaftlichen und finanziellen Störungen, mit denen sich eine Weltwirtschaftskonferenz zu befassen hat, gefunden werden [85]).

§ 8.

Die Arbeitszeitverkürzung in den europäischen Hauptindustriestaaten.

Die Arbeitslosigkeit dehnte sich in den einzelnen Ländern mit einer Schnelligkeit aus, daß die Regierungen kaum noch die notwendigen Maßnahmen treffen konnten, um eine Abwehrstellung

81) Maurette a.a.O. S. 306.
82) Arbzvk. I S. 16.
83) Maurette a.a.O. S. 310.
84) Arbzvk. 8. S. 17.
85) Arbzvk. I. S. 17.

einzunehmen. Sie trafen Gegenmaßnahmen, die die Grundlage der späteren int. Erörterungen bildeten und deshalb hier zunächst dargestellt werden müssen.

In Deutschland, das schon 1929 von der Krise ergriffen war, ersuchte der Reichsarbeitsminister 1930[86]) die Arbeitsministerien der einzelnen Länder, bei der zu genehmigenden Überstundenarbeit stets die Notwendigkeit der Verteilung der Arbeitszeit auf eine größere Anzahl von Arbeitern im Auge zu behalten. Er empfahl, die Genehmigung von Mehrarbeit nur für kürzeste Zeiträume zuzulassen. Ebenso wurden die Gewerbeaufsichtsbeamten angewiesen, Untersuchungen darüber anzustellen, ob durch Verkürzung der Arbeitszeit Neueinstellungen ermöglicht werden könnten.

Im englischen Bergbau wurde die 45-Stundenwoche auf der Grundlage des „spreadover" (Verteilung von 90 Arbeitsstunden auf 14 Tage) eingeführt[87]). Verschiedentlich wurde versucht, in Betrieben, deren Arbeiter einen weiten Weg zur Arbeitsstätte haben, die 5-Tagewoche einzuführen[88]). Es wurde z. B. in einem Betrieb nach Einführung der 5-Tagewoche eine Leistungssteigerung von 22—26% und eine Unkostensenkung von 6—7% erreicht. In einer Fabrik für mechanische Konstruktionen trat ebenfalls nach Einführung der 43-Stundenwoche eine erhebliche Leistungssteigerung ein[89]). Arbeitgeber und Arbeitnehmer einer Automobilfabrik, die etwa 1000 Arbeiter beschäftigte, waren nach 2-jährigem ununterbrochenem Versuch darüber einig, daß die 5-Tagewoche anderen und längeren Arbeitssystemen gegenüber zahlreiche Vorteile biete[90]).

In Frankreich wurde ein Antrag in der Abgeordnetenkammer eingebracht, der auf eine allmähliche Verkürzung der Schichtdauer für Untertagearbeiter von 7 Stunden täglich einschließlich der Ein- und Ausfahrt abzielte[91]). Im übrigen waren in Frankreich kaum Anzeichen einer kommenden Krise zu erblicken.

Auch Italien war 1930 noch ohne Arbeitslose[92]).

In Deutschland wurde schon 1931, um eine weitere Ausdehnung der Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, durch Notverordnung vom 5. Juni bestimmt, daß die Reichsregierung mit Zustimmung des Reichsrats die Arbeitszeit für diejenigen Berufe und Industrien, in denen es möglich war, auf 40 Stunden wöchentlich herabsetzen konnte[93]). Durch Vereinbarung zwischen den zuständigen Verbänden der Arbeitgeber und Arbeitnehmer wurde in der Zigarettenindustrie nur noch 42½ Stunden gearbeitet, bezahlt wurden aber 45 Arbeitsstunden. In einzelnen Industriezweigen, z. B. in der

86) Reichsarbbl. 1930 I S. 75.
87) Int. Ges. Reihe 1930, Großbritannien 6.
88) Int. Sozialpol. 1930 S. 210.
89) vgl. Anm. 88.
90) Int. Sozialpol. 1930 S. 211.
91) Int. Sozialpol. 1930 S. 209.
92) Int. Sozialpol. 1930 S. 212.
93) RGBl. 1931 I S. 297.

Tabakindustrie, gab die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung sog. Kurzarbeiterzuschüsse [94]).

Auch Frankreich sah sich gezwungen, die Mehrarbeit auf den Notfall zu beschränken. Durch Rundschreiben vom 21. III. 1931 wies der Arbeitsminister die Gewerbeaufsichtsbeamten an, Überstundenarbeit nur nach eingehender Prüfung der Sachlage zu genehmigen, sowie bei jedem Mißbrauch Strafen zu verhängen [95]).

In England machte die Verbreitung der 5-Tageswoche weitere Fortschritte. Zwar wurde dieses System in keinem Industriezweig ausschließlich angewandt. In 25% aller Betriebe betrug 1931 die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit 45 Stunden, in 64% der Arbeitsstätten 47—48 Stunden [96]).

Als neues Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit forderte der Landesverband der faschistischen Gewerkschaften Italiens neben der Beseitigung der Sonn- und Feiertagsarbeit und der strengsten Einschränkung der Überstunden die abwechselnde Beschäftigung der Arbeiter. Die Durchführung sollte in der Form erfolgen, daß an ein oder zwei Wochentagen die Arbeit völlig ausgesetzt wurde. Jedoch sollte kein Arbeiter weniger als 3 Tage in der Woche beschäftigt werden [97]).

Durch Notverordnung vom 6. Oktober 1931 [98]) wurde dieses „Krümpersystem", auch als „Werksurlaub" bezeichnet, in Deutschland eingeführt. Seit dem 4. September 1932 gewährte die Regierung Papen Steuerprämien, um den Unternehmern eine Erhöhung der Zahl der Belegschaft schmackhaft zu machen [99]). Gleichzeitig gab ihnen eine weitere Notverordnung das Recht, nach einer gewissen Anzahl von Neueinstellungen den Lohn im beschränkten Rahmen zu senken [100]).

In einem Rundschreiben vom 1. März 1932 machte der französ. Arbeitsminister darauf aufmerksam, daß es angebracht sei, den Abschluß von int. Vereinbarungen, welche die Verkürzung der Arbeitszeit bezweckten, zu fördern. Der Ministerpräsident und der Arbeitsminister erklärten wiederholt, daß eine Verkürzung der Arbeitszeit wesentlich zu einer Linderung der Arbeitslosigkeit beitragen könne, aber nur als int. Maßnahme wirksam sei [101]). Die sozialistische Fraktion Frankreichs brachte 2 Gesetzesentwürfe zur Einführung der 40-Stundenwoche in der Abgeordnetenkammer ein, die aber abgelehnt wurden. Ein Ende 1932 vorgelegter neuer Entwurf bezweckte die Einführung der 40-Stundenwoche ohne Lohn-

94) Notverordnungen v. 29. 1. 1930 und 18. 12. 1930 RGBl. 1930 I S. 23 und 630.
95) Int. Sozialpol. 1931 S. 190—191.
96) Int. Sozialpol. 1931 S. 191—192.
97) Int. Sozialpol. 1931 S. 194.
98) RGBl. I 1931 S. 542.
99) RGBl. I. 1932 S. 425.
100) RGBl. I. 1932 S. 434.
101) Int. Sozialpol. 1932 S. 98.

änderung für 6 Monate. Die für die ausfallenden Arbeitsstunden zu zahlenden Löhne waren zunächst vom Staat aufzubringen. Nach Ablauf von 6 Monaten sollte eine Neuregelung erfolgen. In Zukunft mußten dann die Unternehmer den vollen Lohn zahlen, da sie innerhalb der 6-monatlichen Frist ihre Selbstkosten auf die neue Betriebsdauer hätten umrechnen können. Die Gewerkschaften traten weiterhin für die 40-Stundenwoche ein. Die Arbeitgeber warnten dagegen vor neuen Schwierigkeiten. Auch ersuchte die in Paris tagende Versammlung der Handelskammerpräsidenten die Regierung, alles zu unternehmen, um in Genf den Abschluß eines Entwurfs zu einem Übereinkommen über die 40-Stundenwoche zu verhindern [102]).

Auf Grund freiwilliger Vereinbarungen wurde in einzelnen engl. Betrieben eine Arbeitszeitkürzung vorgenommen [103]). So wurde durch ein Abkommen der Schriftsetzerverbände und Zeitungsbesitzer Londons für je 2 Wochen ein arbeitsfreier Tag oder eine dienstfreie Nacht festgesetzt. Anfang Dezember 1932 wurde ein Antrag der Independant Labour Party, die 40-Stundenwoche einzuführen, abgelehnt [104]).

In Italien setzte sich Mussolini selbst, der Unterstaatssekretär im Korporationsministerium, sowie der Generaldirektor der Fiatwerke für eine Kürzung der Arbeitszeit bei Aufrechterhaltung der Lohnhöhe ein [105]). Im Juni 1932 beschäftigte sich der Landeskorporationsrat mit der Frage der Arbeitszeitverkürzung.

Der Nationalsozialismus, der am 30. Januar 1933 in Deutschland zur Macht kam, bekämpfte von Anfang an die Arbeitslosigkeit mit eigenen Mitteln. Er schaffte durch Reichsunternehmen (Autobahnen, Flugplätze, Landgewinnung usw.) neue Arbeitsplätze, schulte die Arbeiter um und ergriff steuerpolitische Maßnahmen, um das stillstehende Räderwerk wieder in Gang zu setzen. Die Frage der Arbeitszeitverkürzung wurde für Deutschland immer unwichtiger. Für die vom Reich geförderten Unternehmungen wurde die den Arbeitgebern auferlegte Verpflichtung, zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit die wöchentliche Arbeitzeit auf 40 Stunden zu beschränken, aufgehoben [106]). Seit 1935 spielte die Arbeitszeitverkürzung nur noch in solchen Betrieben eine wichtigere Rolle, in denen Mangel an Rohstoffen herrschte [107]).

Die franz. Regierung teilte 1933 bei verschiedenen Gelegenheiten ihre Bereitschaft mit, die 40-Stundenwoche einzuführen, falls die übrigen Industriestaaten der Welt die gleiche Maßnahme ergiffen. Von Arbeitgeberseite, den Gewerbekammern und Berufsorganisationen des Handels und der Landwirtschaft wurde der Re-

102) Int. Sozialpol. 1932 S. 98.
103) Int. Sozialpol. 1932 S. 99.
104) Int. Sozialpol. 1932 S. 100.
105) Int. Sozialpol. 1932 S. 105.
106) Reichsarbbl. 1934 S. 157 (Erlaß v. 18. 6. 34).
107) RGBl. I 1934 S. 713 (Faserstoff-VO. v. 19. 7. 34).

gierung ein Antrag unterbreitet, jeden nationalen und int. Versuch, die 40-Stundenwoche zu verwirklichen, zu unterdrücken. Auf einer Tagung des „Allgemeinen Verbandes der franz. Produktion" wurden in einem Bericht die Gegengründe der franz. Arbeitgeber zusammengefaßt[108]):

Im Falle einer wirtschaftlichen Belebung trete ein Mangel an Arbeitskräften ein. Schwierigkeiten hinsichtlich der Anwerbung von Spezialarbeitern, Landflucht, eine Erhöhung der Gestehungskosten und gesteigerte Ausfuhrschwierigkeiten seien die Folge[109]).

Die Arbeitnehmer beschlossen dagegen auf der 6. Sondertagung des „Allgemeinen Gewerkschaftsbundes", durch Kundgebungen für die 40-Stundenwoche zu werben.

Auch in England fanden Werbefeldzüge zur Einführung der 40-Stundenwoche durch die Gewerkschaften statt[110]). Der Arbeitsminister empfing im März 1933 Vertreter des Landesverbandes der Arbeitgeberorganisationen. Sie erklärten, daß ein derartiges Übereinkommen nur bei gleichen Lohnsätzen in allen Ländern eingeführt werden könne[111]).

In Italien wurde im März 1933 das Gesetz über die Arbeitszeit in gewerblichen Betrieben, das die italien. Gesetzgebung mit den Vorschriften des Wash. Entwurfes in Einklang setzte, verkündet[112]). In einem Rundschreiben des faschistischen Generalrats der italien. Industrie vom Februar 1933 wurde empfohlen, im Falle der notwendigen Erzeugungsbeschränkung eines Betriebes, die Arbeitszeit zu verkürzen, um weiterhin eine möglichst große Zahl von Arbeitnehmern zu beschäftigen[113]). Diese Politik sollte trotz einer etwaigen Erhöhung der Gestehungskosten verfolgt werden.

In Frankreich war 1934 die Frage der Arbeitszeitverkürzung das Problem. In einer Verordnung vom 9. Juli 1934 bestimmte der Arbeitsminister, daß die Arbeitszeit unter keinen Umständen länger als die tägliche Höchstarbeitszeit dauern sollte[114]). Im Januar 1935 legte der Arbeitsminister der Abgeordnetenkammer einen Gesetzesentwurf vor, der ihn ermächtigte, unter gewissen Voraussetzungen die Arbeitszeit für einzelne Gewerbezweige autoritär zu kürzen[115]).

In England gab der „Trades Union Congress" im September 1934 eine Erklärung über die Notwendigkeit der 40-Stundenwoche ab[116]). Er betonte, daß dieses bei der Vervollkommnung der Maschinen und Arbeitsmethoden durchaus möglich sei. Der Arbeitnehmerverband der Maschinenindustrie (unions of engineering

108) Int. Sozialpol. 1933 S. 83.
109) Int. Sozialpol. 1933 S. 84.
110) Int. Sozialpol. 1933 S. 85.
111) Vgl. Anm. 110.
112) Int. Ges, Reihe 1933 Italien 4.
113) Int. Sozialpol. 1933 S. 90.
114) Int. Sozialpol. 1934/35 S. 92.
115) Int. Sozialpol. 1934/35 S. 93.
116) Int. Sozialpol. 1934/35 S. 95.

industry) versuchte bei dem Arbeitgeberverband die Einführung der 40-Stundenwoche durchzusetzen. Seine Forderung wurde aber ebenso abgelehnt, wie die des Berufsverbandes der Postangestellten und der Schiffsbaugewerkschaften.

In Italien wurde am 11. Oktober 1934 ein bis zum 16. April 1935 laufendes Abkommen zwischen dem Verband der faschistischen Industriearbeiter und dem Industriellenverband über die Kürzung der Arbeitszeit bis zu 40 Stunden wöchentlich abgeschlossen [117]). Die Löhne wurden zwar entsprechend der Stundenzahl gekürzt, aber bei Vätern größerer Familien durch Zuschläge aufgebessert. Aufgabe der nationalen Arbeiter- und Arbeitgeberverbände war es, die Gewerbezweige zu bestimmen, in denen die wirtschaftlichen Voraussetzungen zu einer Kürzung der Arbeitszeit gegeben waren. Es wurden etwa 60 Einzelabkommen, die die Arbeitszeit auf 40 Stunden wöchentlich (42 Stunden bei ununterbrochenen Arbeiten) festsetzten, vereinbart. Bis Anfang Februar 1935 konnten auf diese Weise ungefähr 160 000 Arbeitnehmer wieder eingestellt werden [118]).

Sämtliche Staaten waren gewillt, die Gefahr zu bekämpfen. Man war auch geneigt, eine int. Maßnahme zu ergreifen. Aufgabe der int. Organisation der Arbeit war es nun, zunächst einmal alle sich ergebenden Einzelfragen zu sichten und die Probleme zu erforschen, um den Anstoß zu int. arbeitszeitrechtlichen Beschlüssen zu geben.

§ 9.

Vorbereitende internationale Maßnahmen.

1. Die Erforschung des Problems.

Schon im Januar 1931 [119]) verlangte der Ausschuß zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit im Verwaltungsrat die Verkürzung der Arbeitszeit als Mittel zur Bekämpfung der Krise. Im Januar 1932 ersuchte er das int. Arbeitsamt, Unterlagen zu sammeln, die eine Klärung des Problems bewirken sollten. Auf der 16. Tagung der int. Organisation der Arbeit wurde dann der Verwaltungsrat aufgefordert, die Frage einer gesetzlichen Einführung der 40-Stundenwoche in allen Industriestaaten zu prüfen. Einem Antrage des italien. Vertreters entsprechend [120]), wurde im September 1932 der Verwaltungsrat zu einer außerordentlichen Tagung zusammengerufen, auf der beschlossen wurde, im Januar eine Sonderkonferenz einzuberufen. Aufgabe dieser Konferenz war es, das Problem der Arbeitszeitverkürzung zu untersuchen und zu klären, sowie der nächsten Tagung der int. Arbeitskonferenz hierüber einen Bericht Bericht vorzulegen.

117) Int. Sozialpol. 1934/45 (Band I) S. 97.
118) Int. Sozialpol. 1934/35 (Band I) S. 98.
119) Arblos. S. 1.
120) Arblos. S. 7.

Als Grundlage der Verhandlung dieser Konferenz vom Januar 1933 diente eine aus vorhandenem und noch schnell erreichbarem Material[121]) verfaßte Zusammenstellung des int. Arbeitsamtes über: „Die Arbeitszeit und Arbeitslosigkeit“[122]). Sie sollte nicht die unbedingte Ansicht des Arbeitsamtes über diese Fragen wiedergeben, sondern ein „erster Versuch sein zur int. Behandlung einer Frage, die überall als sehr wichtig angesehen und vermutlich noch lange Zeit Wirtschaft und Arbeiterschaft befassen werde“[123]).

Die Arbeitslosigkeit ist m. E. zweifellos in erster Linie auf die Wirtschaftskrise zurückzuführen. „Sie wird aber auch zum Teil durch den technischen Fortschritt und die damit verbundene beschleunigte Freisetzung von Arbeitskräften in Industrie und Landwirtschaft verursacht.“[124]) „Die Anwendung[125]) wissenschaftlicher Erkenntnisse und industrieller Forschungsergebnisse, verstärkt durch wirtschaftlich-kapitalistische Zusammenschlüsse (Trusts) und steigende Verwendung automatischer Hilfsmittel für die Erzeugung, sind mitschuldig an der Arbeitslosigkeit. Die zur Aufrechterhaltung eines gewissen Lebensstandards benötigten Gütermengen sind infolgedessen von einer geringeren Anzahl von Arbeitern als bisher zu erzeugen. Man kann aber auch die zur Herstellung der erforderlichen Warenmassen notwendige Arbeitszeit auf eine größere Anzahl von Arbeitern verteilen. Die Arbeitszeit der Einzelnen muß dann zwar gekürzt werden, es ist aber dadurch die Weiterbeschäftigung aller Arbeiter, die v o r der Verwendung mechanischer Hilfsmittel zur Herstellung der Waren benötigt wurden, möglich.“ Das Ausmaß der Verminderung der Arbeitslosigkeit durch Beschränkung der Arbeitszeit läßt sich nicht ohne weiteres errechnen. Genaueste statistische Angaben über die Verbrauchsquote, die Höhe der zur Erzeugung benötigten Arbeitsstunden usw. sind erforderlich.

Zunächst ist zu prüfen, ob eine int. Regelung, die eine Verkürzung der Arbeitszeit bezweckt, dauernd oder nur vorübergehend und behelfsweise gelten soll. Zwei Gesichtspunkte sind maßgebend[126]):

„Nach der einen Ansicht wird durch eine vorübergehende Arbeitszeitverkürzung die Wiederbeschäftigung einer großen Anzahl Arbeitsloser ermöglicht. Eine Senkung der Arbeitslosigkeit wird die Folge sein. Wenn aber die normalen Grenzen einer in jedem Volke zu jeder Zeit vorhandenen Arbeitslosigkeit erreicht sind, soll die Verkürzung der Arbeitszeit außer Kraft treten[127]). Es wird hierbei

121) Vorbemerkung zu Ablos.
122) Arbeitszeit und Arbeitslosigkeit, Bericht an die vorbereitende Konferenz im Januar 1933.
123) Vorbemerkung zu Arblos.
124) Arblos. S. 16.
125) Das Folgende ist ein Auszug aus der Darstellung des int. Arbeitsamtes in: Arblos.
126) Arblos. S. 111.
127) Arblos. S. 111.

aber völlig außer Acht gelassen, daß neben der Wirtschafts krise auch die technische Entwicklung mitwirkende Ursache der Arbeitslosigkeit ist."

„Die Gegenansicht hält nur eine auf die Dauer berechnete Maßnahme für wirksam. Sie stützt sich auf die Erkenntnis, daß die Arbeitslosigkeit in der Hauptsache eine Folgeerscheinung der technischen Entwicklung sei." [128]) Aber auch hier ist nach meiner Ansicht zu bedenken, daß die durch die Wiederbeschäftigung der Arbeitslosen gesteigerte Kaufkraft eine erhöhte Nachfrage bewirken wird. Es muß deshalb ein Mehr an Waren erzeugt werden. Stehen aber, aus Raummangel beispielsweise, nicht genügend Arbeitsplätze zur Verfügung, um eine die Erzeugungssteigerung bewältigende, größere Belegschaft unterzubringen, so muß notgedrungen wieder länger gearbeitet werden. Die Lösung kann m. E. deshalb nur in einer Arbeitszeitverkürzung und der gleichzeitigen Schaffung neuer Arbeitsplätze gefunden werden.

„Man wollte in einem Übereinkommen eine Regelung treffen, die ein automatisches Außerkrafttreten des Beschlusses in dem Augenblick bewirkt, in dem die Arbeitslosenzahl unter einen gewissen Betrag gesunken ist." [129]) Eine derartige Bestimmung wäre möglich, wenn dieser Zeitpunkt in allen Ländern zur selben Zeit erreicht wäre. Ein zeitlicher Unterschied ist jedoch zu erwarten. Es würden sich größte Schwierigkeiten auf dem Weltmarkt und im int. Wettbewerb ergeben.

„Zweifelhaft ist auch, ob eine Reihe von Sonderabkommen [130]), getroffen für einzelne Gewerbezweige, den gewünschten Erfolg verheißen, denn es wird schwer sein, in einer int. Norm die einzelnen Industrien gegeneinander abzugrenzen." Sobald aber die Belegschaften desselben Gewerbes in einem Lande länger als im anderen arbeiten, ist das Gleichgewicht im int. Wettbewerb schon gestört. „Vorzuziehen wäre deshalb ein Einheitsabkommen, bei dem zu untersuchen bliebe, ob ein starres oder elastisches, d. h. ein in einem bestimmten Rahmen gleitendes, zu bevorzugen wäre." [131])

„Um eine sichere Gewähr für die einheitliche Durchführung des geplanten Übereinkommensentwurfes zu geben, müßte eine ‚Höchstgrenze der täglichen Arbeitszeit' [132]), ‚eine genaue Begrenzung der Fälle erlaubter Überstundenarbeit' [133]), um zu verhindern, daß durch systematische Mehrarbeit das Übereinkommen umgangen wird, sowie eine nach „Personalkategorien oder Betrieben getroffene Umschreibung seines Geltungsbereichs" [134]) vorgesehen werden.

128) Arblos. S. 111.
129) Arblos. S. 112.
130) Arblos. S. 113.
131) Arblos. S. 114.
132) Arblos. S. 115 ff.
133) Arblos. S. 121 ff.
134) Arblos. S. 123 ff.

Aus den angestellten Erörterungen entwickelte das int. Arbeitsamt eine Reihe von Einzelfragen, die es der Sonderkonferenz von 1933 vorlegte. In den wichtigsten heißt es etwa [135]):

1. Ist eine int. Verkürzung der Arbeitszeit möglich?
2. Haben Versuche erwiesen, daß die Arbeitszeitverkürzung wirklich im Sinne einer Verminderung der Arbeitslosigkeit wirken kann?
3. Ist eine ständige oder vorübergehende Regelung zu treffen?
4. Ist ein Übereinkommen vorzusehen, daß ebenso streng ist, wie das von Washington? Soll es 40 Stunden schlechthin festsetzen oder es den Beteiligten überlassen, zur Erreichung einer durchschnittlich 40-stündigen wöchentlichen Arbeitzeit ein geeignetes Verfahren zu wählen?
5. Wie ist die Regelung der Arbeitszeit in Betrieben mit ununterbrochenem Arbeitsgang zu treffen? Soll eine Erhöhung der Zahl der Schichten, z. B. 4 Schichten zu je 6 Stunden täglich oder eine Herabsetzung der Arbeitszeit im gesamten Betriebe durch 1 oder 2 wöchentliche Feierschichten vorgenommen werden?
6. Ist ein alle Gewerbebetriebe umfassendes einheitliches Übereinkommen oder sind mehrere, die einzelnen Industriezweige betreffende Abkommen zu beschließen?
7. Sind Bestimmungen über die Aufrechterhaltung der Löhne und des Lebensstandards aufzunehmen?
8. Sind Bestimmungen über die Aufrechterhaltung der Löhne und des Lebensstandards aufzunehmen?

Aus der Fülle der Fragen ist die Größe der Schwierigkeiten, die es zu überwinden galt, ersichtlich. Die vorbereitende Sonderkonferenz war sich auch von vornherein ihrer schweren Aufgabe bewußt. Es wurde schon über die verschiedenen gegensätzlichen Meinungen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter berichtet [136]). Hier interessieren zunächst die Antworten, welche die Konferenz auf die gestellten Fragen fand, dann aber auch jene Maßnahmen, welche die weitere Verfolgung des Problems bezweckten.

Vorwegzunehmen ist, daß alle Regierungsvertreter als maßgeblichste Bedingung für einen Übereinkommensentwurf die unbedingte Ratifikation durch alle Staaten zur selben Zeit verlangten. Hinsichtlich der Form wurde beschlossen, den herkömmlichen Übereinkommensentwurf zu wählen, da man von der Aussichts- und Wirkungslosigkeit einer Empfehlung überzeugt war [137]).

Bei der Verhandlung über die Dauer des Entwurfes ergab sich folgendes Bild: Eine Reihe von Staaten, darunter Polen, Holland

135) Arblos. S. 133—134.
136) Vgl. S. 19 ff. (§ 7).
137) Arbzvk. I S. 28 und 29.

und Deutschland, waren für ein kurzfristiges Abkommen, weil sie nicht an eine Dauerkrisee glauben und sich davor hüten wollten, die Lage in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht zu stabilisieren. Dagegen hielten die Arbeitnehmervertreter Englands und Frankreichs die Rückkehr zur 48-Stundenwoche nie mehr für gerechtfertigt [138]). Italien wies darauf hin, daß nicht in allen Ländern die Krise gleichzeitig wieder aufhören werde. Es sei deshalb unmöglich, den Zeitpunkt im voraus zu bestimmen, in dem das Abkommen außer Kraft treten sollte. Ein Entschluß wurde mangels der erforderlichen Mehrheit nicht gefaßt.

Ganz allgemein war die Mehrzahl aller Regierungsvertreter — ein Zeichen für ihre Einstellung zu int. Mehrheitsbeschlüssen — der Ansicht, daß das Übereinkommen „ratifizierbar", d. h. in ihrem Sinne, möglichst elastisch zu gestalten sei [138a]). Es wurde beschlossen, der 17. Arbeitskonferenz die 40-Stundenwoche als Grundsatz vorzuschlagen, um somit eine Verteilung der Gesamtarbeitszeit eines Betriebes auf eine größere Anzahl von Arbeitnehmern zu erzielen. Der Schmiegsamkeit des Abkommens entsprechend, konnte die 40-Stundenwoche nur als durchschnittliche Arbeitszeit ohne obligatorische Begrenzung der Überstundenarbeit angenommen werden. Für die Betriebe mit ununterbrochenem Arbeitsgang erklärte man sich mit einer grundsätzlichen Erhöhung der Zahl der täglichen Schichten einverstanden [139]).

Besondere Beachtung wurde der wechselweisen Beschäftigung bei Arbeiten, die in einer einzigen Schicht vollendet werden müssen, gezollt. Die Schwierigkeiten bestehen besonders in dem Mangel an Facharbeitern, zudem läßt sich die Geschicklichkeit eines Eingearbeiteten nur schwer ersetzen. Der engl. Arbeitnehmervertreter gab der Befürchtung Ausdruck, daß die Festsetzung der Arbeitszeit des einzelnen, wechselweise mit einem anderen Arbeiter beschäftigten, Anlaß zu Mißbräuchen geben könne, falls nicht ein genauer Plan der Arbeitszeitverteilung vorliege [140]). So bestände die Möglichkeit, daß ein Arbeitnehmer an einem Tage 12, am nächsten vielleicht nur 4 Stunden arbeiten müsse [141]). Der französ. Vertreter betonte ebenfalls, daß bei Arbeiten mit ununterbrochenem Arbeitsgang die Arbeitszeit des einzelnen Arbeiters, ihr Anfang und ihr Ende ganz anders geregelt sei, als die Betriebsdauer. Die Durchführung und Überwachung der Arbeitszeitverkürzung sei deshalb hier besonders schwierig. Der deutsche Regierungsvertreter verwies auf die ausgezeichneten Erfahrungen, die man in Deutschland mit diesem System gemacht habe. Die Gefahr eines etwaigen Mißbrauchs sei bei einer Mitarbeit der Arbeiter sehr gering. Sie stehe in keinem

138) Arbzvk. I. S. 31.
138a) Arbzvk. I. S. 33.
139) Arbzvk. I. S. 38.
140) Arbzvk. I. S. 38.
141) Arbzvk. I. S. 39.

Verhältnis zu der Tatsache, daß Tausende von Arbeitnehmern wieder hätten beschäftigt werden können[142]). Auf Vorschlag des Direktors wurde dann bestimmt, daß diese Beschäftigungsart erlaubt sein solle, wenn jeglicher Mißbrauch ausgeschaltet sei[143]).

Bei der Aussprache über den Geltungsbereich des Abkommens ergab sich, daß keine einheitliche Meinung darüber bestand[144]). Während Einzelne unter den verschiedensten Begründungen den Abschluß mehrerer für die einzelnen Industriezweige geltenden Sonderabkommen verlangten, weil diese eine größere Aussicht auf Ratifikation hätten, befürworteten andere ein Einheitsabkommen für alle Gewerbebetriebe im Sinne des Wash. Entwurfes. Ein Beschluß wurde jedoch mangels ausreichender Stimmenmehrheit nicht gefaßt[145]). Ein Streit entspann sich auch darüber, ob die Kleinbetriebe mitzuerfassen seien. Rund 38%[146]) aller Arbeitnehmer sind in Betrieben dieser Art beschäftigt. Andererseits sind gerade hier Spezialarbeiter tätig, die nur schwer durch andere ersetzt werden können. Weiterhin steht die häufige Kleinheit der Verhältnisse einer Vergrößerung der Belegschaft entgegen. Auch hier kam man zu keinem Ergebnis.

Die Frage der Überstundenarbeit war eine der wichtigsten des Entwurfes. Die Mißbräuche, die das Wash. Abkommen ermöglichte, hatten sich deutlich gezeigt: War es doch den einzelnen Regierungen überlassen, um Schwierigkeiten, die sich bei einer zahlenmäßigen Begrenzung der Überstunden ergaben, aus dem Wege zu räumen, die Höhe erlaubter Mehrarbeit selbst zu bestimmen. Einzelne Länder genehmigten jedoch weit mehr Überstunden, als man in Wsh. ursprünglich im Auge gehabt hatte[147]). Sie warfen dadurch eine nicht unbedeutende Gütermenge auf den Weltmarkt, die den int. Wettbewerb zu ihren Gunsten entschied. Es wurde beschlossen, die Frage einer zahlenmäßigen Begrenzung der Überstunden durch eine Stellungnahme der Regierungen weiter zu klären[148]).

Im Februar 1933 wurde der Bericht der vorbereitenden Konferenz dem Verwaltungsrat vorgelegt, der ihn an die Regierungen übermitteln ließ. Auf der 17. Tagung der int. Organisation der Arbeit wurde dann nach eingehenden Beratungen ein Bericht über die Punkte aufgestellt, die es durch Anfragen bei den einzelnen Ländern noch zu läutern galt, um dann auf der 18. Tagung zu einem int. Übereinkommensentwurf zu gelangen.

142) Arbzvk. I. S. 39.
143) Arbzvk. I. S. 40.
144) Arbzvk, I. S. 43 ff.
145) Arbzvk. I. S. 47.
146) Arbzvk. I. S. 47.
147) Arbzvk. I. S. 52.
148) Arbzvk. I. S. 53.

2. Die Befragung der Regierungen und ihre Antworten[149]).

1. Auf die Frage der Zweckmäßigkeit eines überstaatlichen Abkommens äußerte sich Belgien[150]) für einen Übereinkommensentwurf, ebenso Frankreich[151]) und Italien[152]). England beantwortete die einzelnen Fragen nicht, sondern gab nur allgemeine Erklärungen ab[153]). Auf die engl. Ansicht wird deshalb nur verwiesen, wenn sie von der herrschenden abweicht oder besondere Aufschlüsse gibt. Deutschland war am 24. Oktober 1933 ausgetreten aus der int. Organisation der Arbeit, so daß es seine Stellungnahme zu den Problemen nicht mehr mitteilte. Japan[154]), Österreich[155]), Neuseeland[156]) und die Niederlande[157]) waren jeglicher int. Regelung abgeneigt. Die Mehrzahl aller Länder hielt dagegen eine gemeinsame Maßnahme in Form eines Übereinkommens für notwendig.

2. Belgien[158]), Frankreich[159]) und Italien[160]), sowie die Mehrzahl der übrigen Länder bekannte sich für eine gleichzeitige Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und die Beteiligung des Arbeiters an den technischen Errungenschaften durch die Verkürzung der täglichen Arbeitszeit. Holland[17]) dagegen lehnte dieses als zu weitgreifend ab, weil dem Problem noch eine genügende Erfahrung fehle.

3. Die Zusammenhänge zwischen Arbeitszeit, Lohn und Lebenshaltung in einem Entwurf mitzulösen, verneinten die meisten Länder. Belgien[162]) erinnerte an die Schwierigkeiten, die schließlich zu einer Ablehnung der Behandlung der Lohnfrage auf der Wash. Konferenz führten. Frankreich[163]) gab zu bedenken, daß eine Überprüfbarkeit int. Lohnabkommen praktisch unmöglich sei, da die Geldbeträge der Löhne nominell sich zwar in allen Staaten entsprechen könnten, die Schwankungen der Kaufkraft des Geldes und der Währungen die wahre Höhe aber stets zu verschleiern imstande seien. M. E. ist gerade die Lohnfrage von Eigenheiten rassischer, klimatischer und kultureller Art, ganz abgesehen von den wirtschaftlichen Bedingungen des einzelnen Landes abhängig.

4. Es wurde die Aufstellung drei verschiedener Abkommen von der überwiegenden Zahl aller Regierungen gefordert[164]):

149) Arbzvk. II. S. 39 ff.
150) Arbzvk. II. S. 39.
151) Arbzvk. II. S. 42.
152) Arbzvk. II. S. 43.
153) Anhang zu Arbzvk. II. (Nachtrag S. 7 ff.).
154) Arbzvk. II. S. 126.
155) Arbzvk. II. S. 45.
156) Arbzvk. II. S. 126.
157) Arbzvk. II. S. 43.
158) Arbzvk. II. S. 47.
159) Arbzvk. II. S. 51.
160) Arbzvk. II. S. 53.
161) Arbzvk. II. S. 127.
162) Arbzvk. II. S. 47.
163) Arbzvk. II. S. 51.

a) für die Gewerbebetriebe,

b) für die Kohlenbergwerke,

c) für Handelsbetriebe und Büros.

Belgien beschränkte sich darauf, zwei Entwürfe, den einen für Gewerbe mit Ausschluß der Bergwerke, den anderen für Handelsbetriebe vorzuschlagen[165]).

5. Als Arbeitszeit sollte nach allgemeiner Ansicht die Zeit gerechnet werden, während der der Arbeitnehmer zur Verfügung des Arbeitgebers mit Ausnahme der Pausen steht. Von Belgien[166]), dessen Meinung viele andere Staaten teilten, wurde die 40-Stundenwoche als zu erstrebendes Ziel bezeichnet[167]), während Frankreich[168]) seine Forderungen so verschärfte, daß die 40-Stundenwoche das Höchstmaß erlaubter Arbeitszeit sein sollte. Für Betriebe mit ununterbrochenem Arbeitsgang wurden 42 Stunden als Grenze der wöchentlichen Arbeitszeit angegeben. Als Zeitraum für die Berechnung der durchschnittlichen Arbeitszeit hielt man die Woche für zu kurz. Man schlug 4 bis 8 Wochen vor. Die Wirkung ist diese: Während 4 Wochen darf 160 Stunden gearbeitet werden. Es bleibt aber den Landesgesetzen überlassen, eine geeignete Verteilung dieser Arbeitszeit mit Rücksicht auf die Besonderheiten einzelner Betriebe, die Zahl der zur Verfügung stehenden Arbeitsplätze usw. vorzunehmen, wobei sich eine Begrenzung der täglichen Arbeitszeitdauer in dem Wash. Abkommen findet[169]).

6. Sämtliche Staaten hielten die Aufnahme einer Klausel über erlaubte Mehrarbeit für Einzelfälle für unbedingt erforderlich[170]). Über Dauer und Art der Überstunden gingen die Meinungen auseinander: Belgien[171]) und Frankreich[172]) wollten zur Beseitigung von Betriebsstörungen, Maschinenschäden und ähnlichem eine unbegrenzte Verlängerung der Arbeitszeit zulassen, während Vorbereitungs-, Ergänzung- und Überarbeiten aus kurz befristeten Wirtschaftsbelebungen nur begrenzt erlaubt sein sollten[173]). Als Mittel gegen überhandnehmende Mehrarbeit wurde ein wirksamer Zuschlag zum Normallohn empfohlen.

7. Es ist klar, daß bei einer so einschneidenden Maßnahme eine möglichst weitgehende Gewähr einheitlicher Ratifikationen durch alle Staaten gegeben werden mußte. Wie könnte ein einzelner Staat es verantworten, durch eine auch nur vorübergehende Kürzung der

164) Arbzvk. II. S. 133.
165) Arbzvk. II. S. 132.
166) Arbzvk. II. S. 76.
167) Arbzvk. II. S. 141, 142.
168) Arbzvk. II. S. 78.
169) Arbzvk. II. S. 75, 78 und 79 (Ansicht Italiens, ähnlich die Frankreichs).
170) Arbzvk. II. S. 152.
171) Arbzvk. II. S. 94.
172) Arbzvk. II. S. 97.
173) Arbzvk. II. S. 97 (Ansicht Italiens).

Arbeitszeit und die damit verbundene Produktionsminderung selbst Bruchstücke seines Anteils an der Befriedigung des Weltmarktes preiszugeben? Belgien [174]) vertrat deshalb den Standpunkt, daß das Übereinkommen erst nach einer Ratifikation durch die acht wichtigsten Industriestaaten der Welt in Kraft treten solle. (Belgien, Frankreich, Deutschland, England, Indien, Italien, Japan und Kanada.) Frankreich [175]) beschränkte seine Forderung auf die wichtigsten Industrieländer. Bezeichnend war das von Italien [176]) verlangte unbedingte Kündigungsrecht für alle Staaten, das eine Aufhebung des gesamten Abkommens zur Folge haben sollte.

8. Die Antworten der Regierungen auf die Frage der Geltungsdauer des Übereinkommens sind verschieden. Sie werden bestimmt von der Einstellung zu dem Problem der Arbeitszeitverkürzung: Erblicken die Regierungen in der Arbeitszeitverkürzung lediglich ein Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, so ist die Geltungsdauer des Abkommens entsprechend dem Verlauf der Krise zu befristen. Soll dagegen das Problem einer Beteiligung der Arbeiter an den Errungenschaften der Technik durch Kürzung der täglichen Arbeitszeit mitgelöst werden, dann ist eine Befristung nicht am Platze [177]).

3. Die Beschlüsse der 18. Konferenz in Genf 1934.

Als Ergebnis dieser Antworten stellte das internationale Arbeitsamt zwei Vorentwürfe über die internationale Arbeitszeitverkürzung auf, die jedoch deswegen von vornherein zum Scheitern verurteilt waren, weil einzelne Staaten sowie die Arbeitgebergruppe widersprachen. Ein von der 18. Tagung der Konferenz am 9. Juni 1934 [178]) eingesetzter Ausschuß zur Prüfung der Entwürfe mußte die Zwecklosigkeit seiner Bemühungen in dem Augenblick einsehen, in dem sich die Arbeitgeber mit Ausnahme des Italieners Olivetti weigerten, mitzuarbeiten. Die Vorschläge dieses Ausschusses wurden schon bei der Abstimmung über den ersten Artikel des Entwurfes von der Konferenz abgelehnt [179]).

Angenommen wurde jedoch eine Entschließung [180]), die das int. Arbeitsamt aufforderte, ergänzende Unterlagen zu sammeln. Der Verwaltungsrat wurde gebeten, das Problem der Arbeitszeitverkürzung auf die Tagesordnung der 19. Konferenz zu setzen. Im Juni 1935 [181]), auf seiner 69. Tagung, bestimmte dann der Verwaltungsrat, daß auf der 19. Tagung der Konferenz unter dem Punkt: Verkürzung der Arbeitszeit eine gesonderte Behandlung für:

174) Arbzvk. II. S. 114.
175) Arbzvk. II. S. 115.
176) Arbzvk. II. S. 117.
177) Arbzvk. II. S. 166.
178) Auszug 134 S. 58.
179) Auszug 1934 S. 189.
180) Auszug 1934 S. 304 und 316.

a) die öffentlichen Arbeiten,
b) die Eisen- und Stahlindustrie,
c) den Hoch- und Tiefbau,
d) die Flaschenindustrie und
e) den Kohlenbergbau

vorgenommen werden sollte. Damit erkannte man also an, daß die 40-Stundenwoche nicht für Gewerbe, Handel und Landwirtschaft in einem Rahmenabkommen, sondern in einer Reihe einzelner, den Bedürfnissen der verschiedenen Gewerbe angepaßten Sonderentwürfen einzuführen sei.

Indirekt brachte man aber dadurch auch zum Ausdruck, daß die Industriezweige der einzelnen Staaten überstaatlich viel stärker miteinander verbunden sind, als die verschiedenen Industrien desselben Landes. M. E. leugnete man damit aber auch den Begriff des „nationalen Industrieblocks" überhaupt, der in erster Linie dazu da ist, völkische Aufgaben zu lösen. Man sah beispielsweise vielmehr in der Eisenindustrie aller Länder nur eine int. Interessengemeinschaft, welche die Bedürfnisse der ganzen Welt zu befriedigen hat, die ihre Erzeugungsmenge aber auch nur nach ihrem Anteil am Gesamtweltbedarf einrichten kann. Der Arbeiter konnte bei einer solchen Einstellung, bei der er zum unbedeutenden Glied einer int. Berufsgemeinschaft herabsank, selbstverständlich nur von einer überstaatlichen Maßnahme eine Besserung seiner Lage erwarten. Trat nun eine Hemmung in der Maschinerie des Weltabsatzes ein, dann mußte er notgedrungen Mitträger der Gefahr einer int. Arbeitslosigkeit werden.

Es soll und kann nicht die Notwendigkeit jener durch die Rohstoffrage,, durch das Fehlen einzelstaatlicher Erzeugungsquellen und -möglichkeiten, auf den Verschiedenheiten klimatischer Verhältnisse beruhenden Verknüpfungen des int. Handels- und Wirtschaftslebens kritisiert, bezweifelt oder gar bekämpft werden. Hier gilt es nur festzustellen, daß es falsch ist, einer Utopie, wie es die Auflösung der Gesamtheit einer völkischen Industrie in int. gefesselte Einzelzweige ist, anzuhängen.

Die Gesamtheit der industriellen Anlagen eines Landes ist ein Rad in dem Getriebe des nationalen Staates, dem sie ohne Rücksicht auf zwischenstaatliche Bindungen zu dienen hat und mit dem sie auf Gedeih und Verderb deshalb verbunden sein muß, weil sie nicht eine Kapitalsanlage, Ausbeuteobjekt int. Kliquen sein darf, sondern Arbeits- und Brotstätte der Glieder einer völkisch-rassischen Schicksalsgemeinschaft.

181) I.R.d.A. 1935 S. 256—259.

§ 10.

Das Übereinkommen über die 40-Stundenwoche und die Durchführung dieses Grundsatzes durch Einzelentwürfe.

Gemäß den Entschlüssen des Verwaltungsrates hatte das int. Arbeitsamt in 5 verschiedenen Berichten die von den Ländern gesammelten Erfahrungen zusammengestellt und der 19. Konferenz als Verhandlungsgrundlage vorgelegt. Auf die Einzelheiten der Probleme der Arbeitszeitverkürzung im Hoch- und Tiefbau, der Eisenindustrie, des Kohlenbergbaus usw. einzugehen, würde zu weit führen. Einem Antrage der Arbeitnehmergruppe entsprechend, wurde auf dieser Tagung der allgemeine Entwurf eines Übereinkommens dieses Inhalts angenommen [182]):

„Jedes Mitglied der int. Arbeitsorganisation, das dieses Übereinkommen ratifiziert, erklärt sich für [183]):

a) den Grundsatz der 40-Stundenwoche, durchgeführt in der Weise, daß dadurch der Stand der Lebenshaltung der Arbeitnehmer nicht gesenkt wird,

b) die Durchführung oder Förderung der Maßnahmen, die zur Erreichung dieses Zieles für geeignet gehalten werden

und verpflichtet sich, diesen Grundsatz auf die verschiedenen Beschäftigungsgruppen anzuwenden nach den näheren Bestimmungen von besonderen Übereinkommen, falls diese von ihnen ratifiziert werden." [184])

In einer besonderen Entschließung [185]) wurden die Regierungen aufgefordert, sich mit den zuständigen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden in Verbindung zu setzen, um die erforderlichen Maßnahmen zur Aufrechterhaltung des gegenwärtigen Lohnniveaus zu treffen.

Auch dieser, wohl so dehnbar wie nur möglich gefaßte Übereinkommensentwurf enthält von vornherein zwei Einschränkungen:

1. wiederum, wie bei allen Übereinkommensentwürfen ist es in das Belieben der Mitgliedsstaaten gestellt, die Ratifikation dieses Übereinkommens vorzunehmen (Abs. I),

2. aber selbst, wenn es von einem Staate ratifiziert wird, ergibt sich daraus nicht die Pflicht, spätere, für die einzelnen Gewerbezweige beschlossenen Sonderentwürfe zu ratifizieren (Abs. IV ... falls diese von ihm ratifiziert werden).

Ein noch loseres Abkommen zu treffen, ist wohl nicht möglich, da damit selbst jeder ideelle Wert einer derartigen Vereinbarung entfiele.

182) Auszug 1935 S. 294 und 310.
183) Auszug 1935 S. 294 und 310
184) Einzelne Sätze sind in der äußeren Form gegenüber der im Auszug gebrauchten verbessert.
185) Auszug 1935 S. 294 und 312.

Die Durchführung dieses Grundsatzes durch Einzelentwürfe.

1. Im Anschluß an diesen, wohl als „antizipierte Präambel" künftiger Sonderabkommen zu wertenden Entwurf, zeitigte die 19. Konferenz auch den Übereinkommensentwurf eines der geplanten Sonderabkommen: Die Arbeitszeitverkürzung in der Flaschenindustrie[186]). Die Arbeitszeit wurde in den Glashütten auf durchschnittlich 42 Stunden wöchentlich, zu berechnen während eines Zeitraumes von höchstens 4 Wochen, festgesetzt[187]). Die Ausnahmefälle, in denen eine Verlängerung der Arbeitszeit durch Überstunden möglich ist, entsprach den in Vorverhandlungen und Vorentwürfen bei der Untersuchung des Problems der Arbeitszeitverkürzung schon behandelten Grundsätzen[188]). Eine Wiederholung erübrigt sich somit. Bis zum 1. Juli 1936 war eine Ratifikation durch keines der Mitglieder vorgenommen[189]).

2. Entsprechend den Entschließungen der 19. Konferenz[190]), die Frage der Einzelabkommen auf die nächste Tagesordnung zu setzen, lagen der 20. Konferenz (im Juni 1936) Vorentwürfe des int. Arbeitsamtes über die Beschränkung der Arbeitszeit in folgenden Gewerbezweigen vor:

a) öffentliche Arbeiten,
b) Textilindustrie,
c) Kohlenbergbau,
d) Hoch- und Tiefbau,
e) Eisen- und Stahlindustrie.

Der vom int. Arbeitsamt verfaßte Entwurf der Arbeitszeitverkürzung in der Textilindustrie beschäftigte die Konferenz zum ersten Mal. Die übrigen Vorschläge waren schon 1935 behandelt und jetzt durch die von verschiedenen Regierungen eingelaufenen Äußerungen ergänzt worden. Es war zu beobachten, daß diejenigen Staaten, in denen der einzelne Gewerbezweig fast bedeutungslos ist, eine möglichst weitgehende Maßnahme vorschlugen, während die anderen Länder sich mehr zurückhielten.

Auf der Tagung der int. Organisation der Arbeit ließen die Arbeitgeber durch ihren Sprecher, den Dänen Oersted, wiederholt erklären[191]), daß sie „die in Aussicht genommenen Maßnahmen wegen der wirtschaftlichen Verhältnisse für unangebracht, als Mittel zur Überwindung der Arbeitslosigkeit für unwirksam hielten und daß aus den Antworten der Regierungen einer bestimmten Anzahl von Ländern sich die feste Absicht erkennen ließe, das beschlossene

186) Auszug 1935 S. 382 und 415.
187) Auszug 1935 S. 382.
188) Vergl. S. 33 der Abhandlung.
189) I.R.d.A. 1936 S. 801.
190) Auszug 1935 S. 417, 419.
191) Auszug 1936 S. 25.

Übereinkommen nicht durchzuführen. So sei denn ihr Widerstand fester und entschlossener als je zuvor."

a) Die Arbeitszeitverkürzung in der Textilindusrie.

Bei der Aussprache über die Arbeitszeitverkürzung in der Textilindustrie [192]) brachte der Arbeitgebervertreter Englands sein Befremden darüber zum Ausdruck, daß das int. Arbeitsamt die Durchführung des Grundsatzes der 40-Stundenwoche in einer Industrie für möglich halte, deren technische Schwierigkeiten durch die Verschiedenartigkeit ihrer einzelnen Zweige einfach unschätzbar seien. Auch der englische Arbeitnehmerberater hielt eine Beibehaltung der bisherigen Löhne für unmöglich [193]). Der belgische Arbeitnehmervertreter wies auf die Leistungssteigerung z. B. der Weber hin: Vor dem Kriege überwachte ein einzelner 3, jetzt mindestens 6 Webstühle [194]). Der Arbeitgebervertreter Mexikos betonte [195]), daß durch eine Verkürzung der Arbeitszeit in seinem Lande, das von Arbeitslosigkeit frei sei, die Erzeugungsminderung durch ausländische Einfuhr ausgeglichen werden müsse. Das sei aber niemanden zuzumuten.

Das Ergebnis der Beratungen war die Annahme einer Entschließung, über die Arbeitsbedingungen in der Textilindustrie neue Erhebungen anzustellen [196]) und das Problem auf die Tagesordnung der Konferenz von 1937 zu setzen.

b) Die Verkürzung der Arbeitszeit im Hoch- und Tiefbau und bei den öffentlichen Arbeiten.

Die Mehrzahl aller Bauunternehmer führt sowohl öffentliche als auch private Bauvorhaben durch. Da die von den Regierungen geförderten öffentlichen Arbeiten in der Überzahl ins Baugewerbe fallen, so wurden die Probleme der Arbeitszeitverkürzung sowohl für öffentliche Arbeiten im besonderen, als auch für den Hoch- und Tiefbau allgemein einem Ausschuß zur gemeinsamen Behandlung zugewiesen [197]). Auch die Arbeitnehmer nehmen bei privaten wie bei öffentlichen Bauvorhaben Arbeit an. Es wäre daher verfehlt, einen Entwurf nur für die eine oder andere Gruppe der Arbeiten festzusetzen [198]).

Wiederum erklärten die Arbeitgeber ihre Gegnerschaft: Gerade im Baugewerbe könne die 40-Stundenwoche keinerlei Änderung auf dem Arbeitsmarkt bringen. Bei jedem Bau würden die Arbeiter

192) Auszug 1936 S. 42.
194) Auszug 1936 S. 45.
193) Auszug 1936 S. 45.
195) Auszug 1936 S. 45.
196) Auszug 1936 S. 289.
197) Auszug 1936 S. 25 und 191.
198) Auszug 1936 S. 213.

schon deshalb in einer Höchstzahl beschäftigt, um das den Witterungseinflüssen ausgesetzte Werk möglichst schnell zu Ende zu bringen. Außerdem seien die Verwendungsmöglichkeiten von Maschinen auf Großbetriebe beschränkt. Endlich aber bestehe kaum eine Arbeitslosigkeit bei den Facharbeitern des Baugewerbes [199]).

Von Arbeitgeberseite wurde dargelegt, daß es falsch sei, anzunehmen, daß durch die fortschreitende Mechanisierung und die dadurch erreichte Verringerung der Bauzeit eine neue Quelle wachsender Arbeitslosigkeit geschaffen worden sei [200]). Hierfür ein Beispiel:: Während früher der Bau eines Kanals 60 Jahre dauerte, wird heute dieselbe Arbeit in 4 Jahren bewältigt. Im fünften Jahr ist der Kanal schon in das Wirtschaftsleben eingeschaltet und seine Erträgnisse als Bruchteile des aufgewandten Kapitals werden für neue Unternehmen schon wieder frei [201]). Trotz der Annahme der Vorentwürfe [202]) ergab die Schlußabstimmung, daß für den Entwurf eines Abkommens über den Hoch- und Tiefbau die genügende Stimmenzahl nicht erreicht war [203]). Die Weiterbehandlung dieser Frage wurde dem Verwaltungsrat zugewiesen.

Dagegen wurde die Arbeitszeitverkürzung für die von den Regierungen geförderten öffentlichen Arbeiten beschlossen [204]).

c) Die Verkürzung der Arbeitszeit in der Eisen- und Stahlindustrie.

Auch hier bekämpften die Arbeitgeber in Verfolgung ihres Grundsatzes von vornherein jeden Versuch, die 40-Stundenwoche Wirklichkeit werden zu lassen. Sie betonten, daß zu den allgemeinen Gegengründen noch als besonders erschwerend folgende hinzukommen:

1. die Rückwirkung der Arbeitszeitverkürzung auf die belieferten Gewerbezweige ist unübersehbar [205]);
2. gerade die Eisen- und Stahlindustrie bedarf zum Betriebe größter Kapitalien, die, auch nur eine Woche brachliegend, eine wesentliche Steigerung der Lasten zur Folge haben würden [206]).

Ernster war der Einwurf der schwedischen, französischen und amerikanischen Arbeitgebervertreter [207]), die auf den schon vorhandenen Mangel an Facharbeitern hinwiesen.

199) Auszug 1936 S. 192.
200) Auszug 1936 S. 213.
201) Auszug 1936 S. 213.
202) Auszug 1936 S. 237 und 239.
203) Auszug 1936 S. 357.
204) Auszug 1936 S. 354.
205) Auszug 1936 S. 248.
206) Auszug 1936 S. 249.
207) Auszug 1936 S. 251.

Unter Anführung von Zahlen glaubten die Arbeitnehmer beweisen zu können, daß durch die fortschreitende Technisierung der Betriebe ohnehin der Bedarf an gelernten Arbeitern zurückgehe. So sei z. B. die Zahl der in der französ. Eisen- und Stahlindustrie Beschäftigten von 1929 bis 1936 trotz einer Produktionssteigerung um mehr als 20% von 280 000 auf 170 000 gesunken. Ein Hochofen, der vor 30 Jahren noch hundert Arbeitern Brot gab, benötige heute nur noch einige Dutzend [208]).

Endlich machten einige Regierungsvertreter [209]), z. B. der polnische, geltend, daß die vergleichsweise ungenügende „technische Ausrüstung der Eisenindustrie ihres Landes, hohe Zinssätze, Behinderungen des zwischenstaatlichen Verkehrs und Währungsunsicherheiten" eine Verkürzung der Arbeitszeit ungleich einschneidender wirken lasse als in jedem anderen Lande.

Es ist klar, daß bei diesem Sturzbach von Gegensätzlichkeiten, eingebildeten und tatsächlichen Gegengründen, in der Schlußabstimmung der Entwurf abgelehnt wurde [210]).

d) Die Arbeitszeitverkürzung im Bergbau.

Schon 1931 war ein Übereinkommensentwurf beschlossen worden, der auf der 19. Tagung 1935 dahingehend abgeändert wurde, daß die Anwesenheitsdauer im Bergwerk auf 7 Stunden 45 Minuten festgesetzt wurde (Art. 3) [211]). Die Arbeitszeitverkürzung hatte schon die 19. Tagung beschäftigt. Die Schwierigkeiten steigerten sich noch auf der 20. Tagung der int. Arbeitskonferenz 1936. Der polnische und der tschechische Regierungsvertreter machten von vornherein eine Ratifikation des geplanten Entwurfes von der Annahme durch die wichtigsten Kohlenproduzenten Europas abhängig [212]).

Die Arbeitgebervertreter betonten, daß im Bergbau, besonders in der Steinkohlenindustrie, der Arbeitslohn Hauptfaktor der Gestehungskosten sei [213]). Die vorgeschlagene Anwesenheitsdauer von wöchentlich 38 Stunden 45 Minuten entspräche einer durchschnittlichen tatsächlichen Arbeitszeit von 30 Stunden an 6 Arbeitstagen. Bei einer Aufrechterhaltung der Löhne bedeute das für die Steinkohlenbergwerke einen 25%igen Aufschlag pro Stunde, der eine merkliche Erhöhung der Verkaufspreise bewirken müsse. Der Erfolg aber wäre eine weitere Senkung des Absatzes und eine erhöhte Arbeitslosigkeit. Möglich wäre aber auch, durch eine verschärfte Mechanisierung die Gestehungskosten zu senken und die Verkaufspreise der Kaufkraft anzupassen.

208) Auszug 1936 S. 254.
209) Auszug 1936 S. 254 und 255.
210) Auszug 1936 S. 356 und 357.
211) I R.d.A. 1936 Anhang zu Heft 2 S. 4.
212) Auszug 1936 S. 318.
213) Auszug 1936 S. 318.

M. E. ist richtig, daß der Erfolg des Experiments, die Schaffung neuer Arbeitsplätze, unwahrscheinlich ist. Die durch eine notwendige Erhöhung der Verkaufspreise sicherlich eintretende Erzeugungsschrumpfung versperrt den Weg zu einer normalen Produktionswelle. Die Folge hiervon kann eine weitere Steigerung der Arbeitslosigkeit sein. Zweifelhaft war auch, ob der von Arbeitnehmerseite ausgegangene Vorschlag, schnellere Beförderungsmethoden bei der Ein- und Ausfahrt aus dem Schacht einzuführen, hierüber hinweghelfen konnte[214]).

Auch dieser Versuch, die Lage der Bergarbeiter zu bessern, scheiterte. Zwar wurde der Vorentwurf angenommen[215]), doch wurde in der Schlußabstimmung mit 66 contra 37 Stimmen mangels der erforderlichen ⅔-Mehrheit der Übereinkommensentwurf abgelehnt[216]).

Für alle Gewerbezweige wurden Entschließungen angenommen, den Verwaltungsrat mit der Untersuchung über die Zweckmäßigkeit, die Probleme einer Sonderkonferenz vorzulegen, zu beauftragen.

Das Ergebnis jahrelanger Bemühungen ist, vom augenblicklichen Standpunkt aus betrachtet, ein recht mageres. Die 40-Stundenwoche ist, ideell gesehen, eine durchaus wünschenswerte Maßnahme, deren Verwirklichung dem Arbeiter ungeheure Möglichkeiten, noch mehr als bisher am geistigen und kulturellen Leben teilzunehmen, eröffnet. Sie bedingt aber einen derart umwälzenden Aufbau der Weltwirtschaft, der Beziehungen der Staaten zueinander, ja der Einstellung der Menschen selbst, daß bei der heutigen wirtschaftlichen und politischen Lage an eine allgemeine überstaatliche Verwirklichung nicht gedacht werden kann.

III. Sonstige die Arbeitszeit regelnde internationale Beschlüsse.

§ 11.

Das Verbot industrieller Nachtarbeit.

1. Für Jugendliche und Frauen.

Auf der ersten Tagung der int. Organisation der Arbeit 1919 wurde in 2 Übereinkommensentwürfen für Frauen[217]) und Jugendliche[218]) das Verbot industrieller Nachtarbeit ausgesprochen, ein Beschluß, der schon 1906 und 1913 in Bern gefaßt, jetzt verwirklicht

214) Auszug 1936 S. 337.
215) Auszug 1936 S. 342.
216) Auszug 1936 S. 359.
217) Berger S. 265 ff.
218) Berger S. 271 ff.

werden sollte. In Artikel 1 beider Entwürfe wird die im Wash. Übereinkommensentwurf gegebene Begriffsbestimmung des „gewerblichen Betriebes" durch dieselben Beispiele umschrieben. Als „Nachtzeit" gilt ein mindestens elfstündiger, die Zeit von 10 Uhr abends bis 5 Uhr morgens umschließender Zeitraum (Art. 2 und 3)[219]). Das Verbot erstreckt sich auf alle öffentlichen und privaten Gewerbebetriebe (Art. 3 und 2), es sei denn, daß lediglich Familienmitglieder beschäftigt werden. Frauen können auch dann nachts arbeiten, wenn eine auf höhere Gewalt zurückzuführende, d. h. also eine nicht voraussehbare Betriebsstörung oder Arbeiten an leicht verderblichen Stoffen dieses erfordern (Art. 4). Alle Jugendlichen dürfen regelmäßig auch nachts in Stein- und Braunkohlengruben arbeiten, wenn ihnen eine dreizehnstündige Mindestruhe zwischen zwei Schichten gewährt wird (Art. 3 II). In Betrieben mit ununterbrochenem Arbeitsgang dürfen des Nachts Jugendliche im Mindestalter von 16 Jahren beschäftigt werden (Art. 2). Einige asiatische Länder beanspruchen in beiden Entwürfen gewisse unerhebliche Einschränkungen: In Ländern, deren klimatische Verhältnisse eine volle Tagesarbeit nicht gestatten, kann die nächtliche Ruhezeit für Frauen unter Gewährung eines entsprechenden Ausgleichs am Tage gekürzt werden (Art. 7). Endlich kann durch behördliche Anordnung das Verbot der Nachtarbeit für Jugendliche zwischen 16 und 18 Jahren überhaupt aufgehoben werden, wenn es das öffentliche Interesse infolge besonders schwerwiegender Gründe verlangt (Art. 7).

Beide Übereinkommensentwürfe wurden bis zum 1. Juli 1936 von 30 Staaten, darunter England, Frankreich und Italien, ratifiziert[220]). Eine Empfehlung über die Arbeitszeit in der Landwirtschaft für Jugendliche verfolgte die Sicherung einer für den jugendlichen Körper notwendigen Ruhezeit[221]).

2. Das Verbot der Nachtarbeit in Bäckereien.

Ein weiterer Übereinkommensentwurf, auf der 7. Tagung gefaßt, bezweckte das Verbot der Nachtarbeit in Bäckereien[222]). Als Nachtarbeit gilt ein mindestens 7-stündiger, die Zeit von 23 bis 5 oder 22 bis 4 Uhr umfassender Zeitraum (Art. 2). Die zuständige Behörde jedes Staates kann Ausnahmebestimmungen erlassen:

a) für dauernd, in der Arbeitszeit nicht bewirkbare Arbeiten mit der Einschränkung, daß Jugendliche unter 18 Jahren nicht damit beauftragt werden,

b) für Länder, deren klimatische Verhältnisse dieses geboten erscheinen lassen,

---

219) In den Artikeln wird das Abkommen über Frauenarbeit zuerst genannt.
220) I.R.d.A. 1936 S. 801.
221) Berger S. 282.
222) Berger S. 311.

c) für vorübergehende Arbeitshäufungen und Betriebsstörungen (Art. 3 und 4).

Einer Erläuterung bedürfen die Bestimmungen der Art. 6 und 8. Nach Art. 6 tritt der Entwurf erst am 1. Januar 1927 in Kraft, während Art. 8 bestimmt, daß das Übereinkommen mit der Eintragung von zwei Ratifikationen durch das Völkerbundssekretariat wirksam werden soll. Erfolgten nun zwei Ratifikationen vor dem 1. Januar 1927, so war vom Augenblick der Eintragung an das Abkommen wirksam und die Ratifizierenden mußten daran gebunden sein.

Es besteht also ein scheinbarer Widerspruch zwischen den beiden Artikeln, der aber durch die Hinzuziehung des engl. Textes beseitigt wird: Art. 6 lautet: The provisions of this Convention shall not take effekt untill 1 January 1927. Art. 8: This Convention shall come into force at the date, on which the ratifications of two members of the Int. Labour Organisation have been registered by the Secretary-General.

Aus der engl. Fassung ergibt sich: Falls die nach Art. 8 I notwendigen Ratifikationen zweier Mitglieder vor dem 1. I. 1927 zustandekommen sollten, dann sind diese an das Übereinkommen gebunden, denn es wird damit wirksam. (Art. 8 ... shall come into force.) Die Durchführung der einzelnen Bestimmungen kann jedoch erst vom 1. Januar 1927 ab verlangt werden, weil das Abkommen von diesem Tage ab seine Auswirkungen zeigen soll. (Art. 6 ... shall not take e f f e k t untill 1 January 1927.)

§ 12.

Die Arbeitszeit der Angestellten.

Im Teil XIII des Vers. Vertrages wird von der „Festsetzung einer Höchstdauer der täglichen und wöchentlichen Arbeitszeit", ohne Unterschied, ob es sich um Arbeiter oder Angestellte handelt, gesprochen [223]). Der Wash. Übereinkommensentwurf regelte nur die Arbeitszeit der Arbeiter und Angestellten in gewerblichen Betrieben. Es war deshalb selbstverständlich und nur noch eine Frage der Zeit, daß auch für diese Gruppe der Arbeitnehmer einheitliche Bestimmungen getroffen wurden. Nur wenige Länder, unter ihnen Deutschland [224]), ließen sämtliche Angestellte des 8-Stundentages teilhaftig werden.

Der sichtbarste Ausdruck einer unter der Angestelltenschaft wegen dieses offenbaren Mißstandes herrschenden Unzufriedenheit wurde der Aufruf der int. Angestelltentagung in Montreux 1926, auch für Angestellte einen int. Arbeitsschutz einzuführen [225]). Die

223) Friedensvertrag S. 212 Abschnitt vor Kap. I.
224) RGBl. 1919 S. 315.
225) I.R.d.A. 1929 S. 516: Die Arbeitszeit der Angestellten.

int. Arbeitskonferenz ersuchte daraufhin auf ihrer 10. Tagung 1927 den Verwaltungsrat, die Regelung der Arbeitszeit aller nicht in Gewerbebetrieben beschäftigten Angestellten auf die Tagesordnung einer der nächsten Konferenzen zu setzen. Auf der 12. Tagung 1929 wurde dann das Problem behandelt. Das int. Arbeitsamt hatte auf Grund der auf einen Fragebogen eingegangenen Antworten der Regierungen einen Bericht zusammengestellt, dessen wichtigster und interessantester Punkt einer Erörterung wert ist:

Die Hauptschwierigkeit, die es zu überwinden galt, war die Klärung des Begriffes „Angestellter". Wie in allen anderen Entwürfen, so war es auch hier möglich, über die Dauer der Arbeitszeit, den Zeitpunkt des Inkrafttretens usw. im Verhandlungswege eine Einigung zu erzielen. Unmöglich und unübersehbar in seinen Auswirkungen aber mußte ein Übereinkommen bleiben, wenn nicht sein sachlicher und persönlicher Geltungsbereich genau bestimmt wurde.

Ein Vergleich der verschiedenen einzelstaatlichen Gesetze ergab, daß zwei Wege möglich sind, um eine Begriffsbestimmung zu bilden:

a) In Luxemburg[226]) gelten als „Privatangestellte alle Personen ohne Rücksicht auf Alter und Geschlecht, die auf Grund einer dauernden Anstellung oder in sonstiger Weise für Rechnung Dritter mit Ausnahme des Staates ... gegen Entlöhnung in Geld oder in anderen Leistungen ... eine Arbeit verrichten, welche nicht ausschließlich, so doch hauptsächlich geistiger Natur ist" (Gesetz vom 31. 10. 1919, Art. 3).

Ähnlich heißt es in dem chilenischen Gesetz vom 11. 11. 1925[227]): „Als Angestellte im Sinne dieses Gesetzes gelten alle Personen ohne Unterschied des Geschlechts oder Alters, die im Auftrage eines Arbeitgebers und auf Grund eines Einzel- oder Gesamtarbeitsvertrages eine Arbeit verrichten, bei der der geistige Kraftaufwand den körperlichen überwiegt."

b) Andere Staaten bestimmen durch eine bloße Aufzählung der erfaßten Berufe den sachlichen Geltungsbereich der arbeitszeitrechtlichen Angestelltengesetzgebung.

Eine einheitliche Norm fand weder die 12. Konferenz von 1929 noch die 14. von 1930, auf der ein Übereinkommensentwurf angenommen wurde[228]). Es wird deshalb im Art. 1 des Entwurfs eine Aufzählung derjenigen Betriebe gegeben, auf die das Abkommen Anwendung findet:

Gleichgültig, ob es sich um öffentliche oder private Betriebe handelt, unterstehen die Arbeitnehmer in Handelsbetrieben einschließlich der Post, Telegraphie, Telefonie, in Betrieben mit überwiegender Büroarbeit, sowie in gemischten Gewerbe- und Handels-

226) Int. Ges. Reihe 1920 Luxemburg 2.
227) Angest. Arbz. S. 59.
228) Auszug 1930 Nr. 25 S. 14 Wortlaut im Auszug 1930 Nr. 23 S. 11.

betrieben, soweit sie nicht als gewerbliche gelten, den Bestimmungen dieses Übereinkommens.

Die Grenzen zwischen Handels- und Bürobetrieben einerseits und gewerblichen und landwirtschaftlichen Betrieben andererseits festzusetzen, bleibt den zuständigen Behörden der einzelnen Staaten überlassen.

Die Arbeitgeber vertraten zwar die Meinung, daß es zweckmäßiger sei, in einer Reihe von Einzelabkommen die verschiedenen Arbeitsformen zu erfassen [229]), die Arbeitnehmer machten jedoch auf die Schwierigkeit, eine Begriffsbestimmung des „Angestellten" zu finden, aufmerksam.

Angestellte im Sinne dieses Entwurfes sind nicht diejenigen, die in Betrieben zur Unterbringung Kranker, Gebrechlicher, Bedürftiger oder Geisteskranker, in Hotels, Gasthöfen, Pensionen, Klubs, Kaffeehäusern usw. (Art. 1 Ziff. 2), Theatern und anderen Vergnügungsstätten beschäftigt sind (Art. I II).

Es ist jedem Staate freigestellt, Betriebe, in denen nur Familienmitglieder beschäftigt werden, sowie Betriebe der öffentlichen Verwaltung, in denen die Beschäftigten auf Grund der öffentlichen Gewalt tätig sind, Reisende und Vertreter, sowie Personen in leitenden Stellen und Vertrauensposten auszunehmen (Art. 1 III).

Als Arbeitszeit gilt, entsprechend den sonstigen Entwürfen, die Dauer der Arbeitsbereitschaft (Art. 2).

Grundsätzliches Maß der wöchentlichen Arbeitszeit sind 48 Stunden oder 8 Stunden täglich. Diese Gesamtarbeitszeit darf jedoch so verteilt werden, daß bis zu 10 Stunden täglich gearbeitet wird. Die Arbeitnehmer schlugen vor, eine tägliche Höchstarbeitszeit von 9 Stunden festzusetzen, um zu verhindern, daß die Arbeitszeit auf 5 Tage verlegt werden kann. Der Antrag wurde jedoch schon in dem Beratungsausschuß abgelehnt.

Um im Falle von Betriebsstörungen oder höherer Gewalt einen Ausgleich für die ausgefallene Zeit zu geben, kann die tägliche Arbeitszeit an 30 Tagen im Jahr um eine Stunde bei einer Höchstdauer der täglichen Arbeitszeit von 10 Stunden erhöht werden (Art. 5, 7 Zif. 2).

In den Artikeln 6, 7 und 8 sind die in jedem Entwurf enthaltenen notwendigen Ausnahmebestimmungen getroffen:

Erweist sich die Innehaltung der festgesetzten Einschränkungen als unmöglich, so kann unter der Bedingung, daß die 10-Stundengrenze täglich eingehalten wird, behördlich eine Verteilung der Arbeitszeit auf einen längeren Zeitraum zugelassen werden (Art. 6).

Dauernde Ausnahmen können für Arbeitnehmer ausgesprochen werden, deren Arbeit naturgemäßen Unterbrechungen ausgesetzt ist (Hauswarte, Aufsichtspersonen) oder die mit Ergänzungsarbeiten, sowie in Läden und ähnlichen Betrieben beschäftigt werden (Art. 7).

229) Auszug 1930 Nr. 21 S. 1.

Vor einer Festsetzung dieser Ausnahmen sind die beteiligten Berufsverbände anzuhören (Art. 8).

Im Kriegsfall oder in einer die Landessicherheit gefährdenden Lage können die Bestimmungen außer Kraft gesetzt werden (Art. 9).

Einzelstaatliche Regelungen, die eine kürzere Arbeitszeit oder einen höheren als den in Art. 7 vorgesehenen 25%igen Aufschlag für Überstunden gewähren, gelten trotz einer Ratifikation weiter (Art. 10).

Der gesicherten Durchführung des Entwurfes dienen gewisse Verpflichtungen der Arbeitgeber (Bekanntmachung vom Beginn und Ende der Arbeitszeit, Eintragung aller Überstunden in ein Verzeichnis), sowie der Staaten, Strafvorschriften für jeden Verstoß gegen das Abkommen zu erlassen (Art. 11).

Der Übereinkommensentwurf ist bis zum 1. Juli 1936 von 9 Staaten ratifiziert, jedoch ist keiner der europäischen Hauptindustriestaaten unter ihnen [230]).

§ 13.

Empfehlungen über die Arbeitszeit.

Im Anschluß an das Abkommen über die Arbeitszeit im Handel und in den Büros beschäftigte sich die 14. Konferenz von 1930 auch mit der Möglichkeit einer Arbeitszeitregelung in den Gaststätten, Hotels, Theatern, Vergnügungsstätten und den Kranken- und Pflegeanstalten. Es wurden 3 gleichlautende Empfehlungen angenommen [230]):

Den Regierungen wird empfohlen, sofern sie eine Arbeitszeitregelung in den genannten Berufen noch nicht vorgenommen haben, zu untersuchen, ob die in dem Entwurf über die Arbeitszeit der Angestellten festgelegten Grundsätze einführbar sind. Schon getroffene Regelungen sind diesem möglichst anzupassen. Die von allen Mitgliedern innerhalb von 4 Jahren nach einem vom Verwaltungsrat beschlossenen einheitlichen Plan anzustellenden Untersuchungen wurden durch die immer mehr in den Brennpunkt rückende Frage der Arbeitszeitverkürzung unwichtig.

Auf der 18. Tagung wurden bei der Beratung der Arbeitszeitverkürzung im Handel und in den Büros auch die in dem Entwurfe von 1930 ausgeschlossenen Betriebe aufgenommen. Da jedoch schon bei dem Vorentwurf die notwendige Stimmenmehrheit nicht erreicht wurde, wurde dieses Problem nicht mehr behandelt [231]).

Auf der 2. Tagung der int. Organisation der Arbeit in Genua 1920 wurde je eine Empfehlung angenommen [232]), welche die Regierungen zur Durchführung des schon in Teil XIII des Vers. Ver-

230) Auszug 1930 Nr. 21 S. 14.
231) Int. Sozialpol. 1934/35 S. 137.
232) Conf. int. du Travail 1920 S. 572 und 573.

trages ausgesprochenen Grundsatzes der 48-Stundenwoche in der Fischerei und Binnenschiffahrt aufforderte. Besondere Vereinbarungen zwischen den Uferstaaten wurden als erwünscht bezeichnet.

§ 14.

Die Arbeitszeitregelung in der Seeschiffahrt.

Bei einer Betrachtung der int. Maßnahmen und Versuche einer Regelung der Arbeitszeit verdienen auch jene Unternehmen, eine Einheitlichkeit der Arbeitszeit in der Seeschiffahrt herbeizuführen, eine Darstellung.

Wenn irgendwo, dann ist gerade hier eine int. Maßnahme vorteilhaft, weil aus der Natur der Länder verbindenden Schiffahrt eine dauernde Inanspruchnahme fremder Arbeitskräfte durch Anheuerung auf ausländischen Schiffen entspringt. Die zu überwindenden Schwierigkeiten sind aber auch viel größer als bei jeder sonstigen Arbeitszeitregelung:

a) die heute vielleicht auf ein Mindestmaß herabgedrückte Ungewißheit und Unsicherheit planmäßiger Verwertungsmöglichkeiten vorhandener Arbeitskräfte infolge von Seestürmen, Unwetter und Betriebsstörungen auf See;

b) die unterschiedliche Arbeitsleistung der Seeleute verschiedener Nationalitäten;

c) die außerordentlich schwierige Nachprüfbarkeit der Durchführung getroffener int. Maßnahmen. Hierbei ist nicht an die Personen- und Luxusdampfer der Weltreedereien gedacht, sondern an jene Unmenge mittlerer und kleinerer Frachtdampfer, die auf wochenlanger Fahrt nur durch die Telegraphie mit der übrigen Welt in Verbindung stehen.

Wenn trotzdem 1920 eine Konferenz zur Untersuchung dieser Probleme einberufen wurde, so zeugt das von dem damals zweifelsohne ehrlichen Willen, den in Washington festgelegten Grundsatz auch auf die Seeschiffahrt ausdehnen zu wollen. Der Konferenz lag ein Vorentwurf zugrunde[233]), der vom int. Arbeitsamt aufgestellt, eine 48-stündige Begrenzung der wöchentlichen Arbeitszeit auf Seeschiffen bis zu 2500 Tonnen Bruttogehalt, berechnet für einen den Verhältnissen angepaßten Zeitraum, vorsah. Auch der jap. Vertreter befürwortete den 8-Stundentag[234]). Er verlangte aber den Erlaß von Ausnahmebestimmungen für „fog, salvage and standing", also für alle Fälle der Seenot.

Zwar einigte man sich schließlich auf einen Vorentwurf, der in der Präambel den 8-Stundentag als erstrebenswertes Ziel bezeich-

233) Conf. int. du Travail 1920 S. 501.
234) Conf. int. du Travail 1920 S. 511.

nete, eine zu seiner Annahme erforderliche ⅔-Mehrheit wurde jedoch nicht erzielt[235]).

Um die Gefahr eines int. Streikes der enttäuschten Seeleute zu verhindern, wurde 1920 ein „Paritätischer Seemannsausschuß“[236]) eingesetzt, dessen Tätigkeit sich auf eine Einigung der Reeder und Seeleute richtete. Die Gegnerschaft des int. Reederbundes, sowie der Regierungen verschiedener Länder im Verwaltungsrat vereitelte auch den von den Arbeitnehmern und der italien. Regierung gestellten Antrag, das Problem auf der seemännischen Sonderkonferenz von 1926 zu verhandeln. Erst 1929 wurde eine Sonderkonferenz, wiederum nach Genua, einberufen, um die Fragen des seemännischen Arbeitszeitschutzes zu regeln. Die Einstellung der Reeder, die schon im Ausschuß, der die Arbeitszeitregelung auf Grund des vom int. Arbeitsamt aufgestellten Berichtes vorbereitete, eine Mitarbeit zeitweise ablehnten[237]), kennzeichnete sich besonders in dem Versuch, zu beweisen, daß Art. 427 des Vers. Vertrages die Handelsflotte nicht habe miterfassen wollen[237a]). Sie beriefen sich auf ein Gutachten des ständigen int. Gerichtshofes, in dem festgestellt war, daß der Vers. Vertrag den mit einer Durchsetzung des Grundsatzes der 48-Stundenwoche (Art. 427, Zif. 4) entstehenden Schwierigkeiten voll gerecht werde und keineswegs eine Durchführung auf jedem Arbeitsgebiet erwarte. Auch habe der Ausschuß für Arbeitsrecht auf der Friedenskonferenz sich in seiner Sitzung vom 21. III. 1919 für unzuständig erklärt und entschieden, daß die Arbeitszeitregelung der Handelsflotten Gegenstand einer Sondertagung bilden müsse. Die Arbeit dieser Konferenz werde, wie die der int. Organisation der Arbeit überhaupt, vom Art. 387 I des Vers. Vertrages bestimmt: Sie sei nur dann zu rechtfertigen, wenn ihr „Ziel eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen sei, die für eine große Anzahl von Menschen mit soviel Ungerechtigkeiten verbunden sind, daß eine Gefährung des Weltfriedens und der Welteintracht entsteht“[238]). Die Arbeitgeber bestritten die Gefährlichkeit der Lage und wollten aus diesem Grunde die Tätigkeit der Konferenz zu einer ungesetzlichen stempeln.

Der Berichterstatter des Ausschusses entgegnete[239]):

a) Daß der Artikel 427 sich auch auf wirtschaftliche Gemeinschaften zur See erstrecke, denn er erfasse nicht nur die Gewerbe im herkömmlichen Sinne, sondern jegliche Lohnarbeit.

b) Es sei nicht zu untersuchen, ob eine den Weltfrieden bedrohende Gefahr bestände. Der Art. 427 spreche deutlich die Forderung aus: Anstreben des 8-Stundentages dort, wo er noch nicht erreicht sei.

235) Conf. int. du Travali S. 477, 478.
236) Dauer der Arbeitszeit an Bord S. 3.
237) Auszug 1929 II S. 116.
237a) Auszug 1929 II S. 122.
238) Einleitung zu Teil XIII des Vers. Vertrages
239) Auszug 1929 II S. 144.

c) Das Gutachten des ständigen int. Gerichtshofes werde ja gerade beachtet, wenn die Konferenz sich um die Beseitigung der Schwierigkeiten bemühe.

Der Entwurf eines Abkommens kam auf der Konferenz von 1929 jedoch noch nicht zustande. Es wurde aber beschlossen, das Problem auf einer der folgenden Konferenzen weiter zu behandeln. Erst 1935, nachdem sich Reeder und Schiffsleute im „Paritätischen Seemannsausschuß" geeinigt hatten, ersuchten sie den Verwaltungsrat im November 1935 eine vorbereitende, und im Herbst 1936 eine ordentliche Schiffahrtstagung einzuberufen [240]). Die vorbereitende Konferenz fand vom 25. November bis zum 6. Dezember 1935 statt. Sie beschäftigte sich mit den Problemen der Arbeitszeit und Besatzungsstärken auf Schiffen, sowie mit dem „bezahlten Urlaub" der Schiffsleute [241]). Es wurde beschlossen, daß die Behandlung dieser Fragen einer ersten Beratung gleichzusetzen sei und die Grundlage für die auf den Schiffahrtstagungen [242]) von 1936 zu fassenden endgültigen Beschlüsse bilden sollte. Das Ergebnis dieser vorbereitenden Konferenz wurde den einzelnen Regierungen mitgeteilt, die zu den verschiedenen Punkten Stellung nahmen. Der 21. Tagung der Konferenz konnte deshalb ein Bericht vorgelegt werden, der schon einen auf Grund der Beratungen der vorbereitenden Konferenz und der Stellungnahme der Regierungen verfaßten Vorentwurf enthielt [243]).

Der Vorentwurf, der mit geringen Änderungen angenommen wurde (62 conta 17 Stimmen), enthält in seinem 1. Teil eine Begriffsbestimmung derjenigen Schiffsarten, auf welche die Regelung angewandt werden soll:

Es sind sämtliche mechanisch angetriebenen Schiffe zu erfassen, mit Ausnahme der mit Hilfsmotoren ausgestatteten Segelschiffe und der zum Fischfang, zur Walfischjagd und ähnlichen Zwecken benutzten Fahrzeuge. Ferner sollen die Staaten berechtigt sein, diejenigen Schiffe auszuschließen, die lediglich zu Fahrten in die Häfen der Nachbarländer verwandt werden.

Das Abkommen gilt für Schiffe auf „großer Fahrt (foreign trade)" ohne weiteres, für Schiffe der „kleinen Fahrt (home trade)" mit Ausnahmen [244]). Schiffsführer, Offiziere, die Leiter von Dienstgruppen sind und keinen Wachdienst versehen, Lotsen, Funker usw. sind von der Regelung ausgenommen.

Die Arbeitszeitregelung ist einmal nach Art der Beschäftigung für die auf Deck, im Maschinen- und Kesselraum, sowie die im

240) I.R.d.A. 1937 S. 204.
241) I.R.d.A. 1937 S. 204.
242) I.R.d.A. 1937 S. 205 (es wurden 1936 2 Konferenzen, die 21. u. 22. hintereinander abgehalten).
243) I.R.d.A. 1937 S. 210.
244) I.R.d.A. 1937 S. 212.

allgemeinen Dienst Beschäftigten, zum andern dem Dienstgrad entsprechend für Offiziere und sonstige Besatzungsmitglieder getroffen.

1. Die wöchentliche Arbeitszeit der auf Deck beschäftigten Seeleute beträgt auf See 56 Stunden für Schiffe über 2000 Tonnen Bruttogehalt[245]). Im Hafen gilt für das gesamte Deckpersonal einschließlich der mit der Verrichtung sanitärer und laufender Arbeiten Beschäftigten die 48-Stundenwoche[246]). Für das im Tagelohn beschäftigte Personal ist die Arbeitszeit auf See auf 48 Stunden wöchentlich festgesetzt[247]).

2. Die Besatzungsmitglieder des Maschinendienstes müssen bei Schiffen über 700 Tonnen Bruttogehalt wöchentlich 56 Stunden arbeiten, solange sich das Schiff auf See befindet. Im Hafen gilt dieselbe Regelung wie für das Deckpersonal[248]).

3. Die Seeleute des allgemeinen Dienstes[249]) können auf See, an Abfahrts- und Ankunftstagen 10 Stunden täglich beschäftigt werden. Im Hafen beträgt auch für sie die Dauer der täglichen Arbeitszeit 8 Stunden.

4. Für die Offiziere von Schiffen, die mindestens 3 Deckoffiziere haben müssen, gilt auf See grundsätzlich die 56-Stundenwoche bei 7 Arbeitstagen. Es besteht die Möglichkeit, sie bei besonderen Anlässen zu Mehrarbeit heranzuziehen[250]). Im Hafen findet die Anordnung der Arbeitszeit des Deckpersonals auch auf die Offiziere Anwendung.

Wie bei jedem Übereinkommensentwurf sind Bestimmungen aufgenommen, welche bei besonderen Verhältnissen eine von der üblichen abweichende Gestaltung der Arbeitszeit ermöglichen: Mehrarbeit ist erlaubt, wenn sie zur Sicherheit des Schiffes, der Ladung oder eingeschifften Personen, zur Hilfeleistung für andere Schiffe und Personen oder zur Erledigung von Zollförmlichkeiten und der Quarantäne erforderlich ist[251]). Überstundenarbeit darf ferner geleistet werden unter der Voraussetzung, daß sie nicht regelmäßig verlangt wird, wenn eine ausgleichende Ruhezeit oder eine angemessene Barentschädigung gewährt wird[252]).

Das Übereinkommen tritt in Kraft, sobald es von den 5 wichtigsten Schiffahrtsstaaten ratifiziert ist[253]).

Der übrige Teil des Entwurfs beschäftigt sich mit der Besatzungsstärke der einzelnen Seeschiffe. Eine Behandlung dieser Fragen fällt nicht in den Rahmen dieser Arbeit.

245) I.R.d.A. 1937 S. 214 und 215.
246) I.R.d.A. 1937 S. 216.
247) I.R.d.A. 1937 S. 216.
248) I.R.d.A. 1937 S. 218.
249) I.R.d.A. 1937 S. 220.
250) I.R.d.A. S. 217.
251) I.R.d.A. 1937 S. 221.
252) I.R.d.A. 1937 S. 220.
253) I.R.d.A. 1937 S. 226.

Endlich wurde noch eine Empfehlung über die Regelung der Arbeitszeit und Besatzungsstärken an Bord der nicht in den Geltungsbereich des Übereinkommensentwurfes fallenden Schiffe angenommen [254]) [255]).

DRITTER TEIL.

DIE EINORDNUNG DER INT. ÜBEREINKOMMENSENTWÜRFE IN DAS RECHTSSYSTEM UND IHR VERHÄLTNIS ZUR DEUTSCHEN ARBEITSZEITRECHTLICHEN GESETZGEBUNG.

§ 15.

Die Rechtsnatur der Übereinkommensentwürfe und rechtliche Unzulänglichkeiten.

1. Die Darstellung zeigte die großartigen Pläne, mühevollen Bestrebungen und endlich doch recht mageren Erfolge der int. Organisation der Arbeit. Die Schwierigkeiten liegen nicht nur auf wirtschaftlichem, politischem und sozialem Gebiet. Sie erstrecken sich auch auf die rein juristische Ebene. Im Verlaufe der Arbeit wurden die bei den einzelnen Übereinkommensentwürfen auftauchenden Rechtsprobleme berücksichtigt. Hier sollen grundsätzliche juristische Erwägungen behandelt werden. Die Rechtsnatur der von der int. Arbeitskonferenz verabschiedeten Akte zu klären, ist die nächste Aufgabe.

Die Wichtigkeit dieser Frage erkannte man in dem Augenblick, in dem das Problem einer Revision, einer Änderung der ratifizierten Übereinkommen auftauchte. Dieses war 1929 der Fall, als der englische Antrag auf Revision des Washingtoner Abkommens gestellt wurde [256]).

Wenn die Beschlüsse der int. Arbeitskonferenz als Gesetze, die von einer Art int. Überparlament, nämlich der int. Arbeitskonferenz, erlassen werden, anzusehen sind, dann muß eine Abänderung, ja selbst eine Aufhebung dieser Gesetze durch das Gesetzgebungsorgan möglich sein [257]).

254) I.R.d.A. 1937 S. 228.
255) Es sind die bis zum 1. 6. 1937 getroffenen int. arbeitsrechtl. Maßnahmen dargestellt.
256) vgl. S. 18.
257) Mahaim a.a.O. S. 4.

Sind die Übereinkommen dagegen Verträge, welche die Staaten untereinander binden, dann ist eine Revision nach völkerrechtlichen Grundsätzen nur mit Zustimmung aller Beteiligten denkbar.

Teil XIII des Versailler Vertrages sagt über die Möglichkeit einer Revision der int. arbeitsrechtlichen Beschlüsse nichts[258]). Es mußte deshalb durch Einführung neuer Bestimmungen in die Geschäftsordnungen des Verwaltungsrates (Art. 7 a)[259]) und der Arbeitskonferenz (Art. 6 a)[260]) eine Regelung des Revisionsverfahrens getroffen werden. Die einzelnen verfahrenstechnischen Besonderheiten zu erörtern, würde zu weit führen.

Kann einer Bejahung der Revisionsmöglichkeit zugestimmt werden, ohne daß sich juristische Bedenken, die der Rechtsnatur der int. arbeitsrechtlichen Abkommen entspringen, erheben?

Gewöhnlich schließen die Staaten, um zwischenstaatliche Verpflichtungen zu begründen, Verträge, die von bevollmächtigten Regierungsvertretern vereinbart werden. Durch die Ratifikation, das ist die empfangsbedürftige, einseitige völkerrechtliche Willenserklärung eines Staates, den Vertrag „aufrichtig und unverbrüchlich"[261]) innehalten zu wollen, wird dann der Vertragsinhalt in einzelstaatliches Recht umgewandelt. Die Bindung der Staaten findet ihren sichtbaren Ausdruck in dem Austausch der Ratifikationsurkunden, die den Text der Vereinbarung wörtlich enthalten. Die Unterzeichnung des Vertrages durch die Unterhändler, die der Ratifikation vorausgeht, die hierüber aufgestellte diplomatische Urkunde ist lediglich eine Vermutung für die Richtigkeit des Vertragsentwurfes und seines Inhalts[262]). Die Ratifikation genehmigt nicht etwa ein schon bestehendes völkerrechtliches Rechtsgeschäft. Sie bringt vielmehr ein neues zur Entstehung: Erst durch die Ratifikation wird der von bevollmächtigten Regierungsvertretern vereinbarte Entwurf ein völkerrechtlicher Vertrag.

Einen gänzlich anderen Ursprung hat die als Übereinkommensentwurf bezeichnete Maßnahme der int. Arbeitskonferenz. Sie wird auf der Tagung nicht nur der Regierungs-, sondern auch der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter aller Mitgliedsstaaten nach dem Vorbild der Parlamente in Rede und Gegenrede nach einer Abstimmung als Mehrheitsbeschluß gefaßt. Eine Unterzeichnung der Entwürfe erfolgt nicht.

Der Unterschied zwischen dem gewöhnlichen völkerrechtlichen Vertrag und der neuen Rechtsinstitution besteht in folgendem:

Einmal wird der Entwurf zu einem zwischenstaatlichen Vertrag von Unterhändlern der Regierungen, das andere Mal der Entwurf eines Übereinkommens von einer Versammlung stimmberechtigter

258) Berger S. 233.
259) Berger S. 233.
260) Berger S. 201.
261) Anzilotti S. 281.
262) Hold-Ferneck S. 149.

Regierungs-, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter in Form eines Mehrheitsbeschlusses geschaffen. Im üblichen zwischenstaatlichen Rechtsverkehr werden die Entwürfe zu Verträgen unterzeichnet. Hier werden lediglich beim Zustandekommen gewisse Formvorschriften der Geschäftsordnung beobachtet.

Zunächst ist zu untersuchen, ob es richtig ist, diese Maßnahmen als Entwürfe zu Übereinkommen zu bezeichnen.

Es wurde schon oben dargelegt (Seite 52), daß der in einer diplomatischen Urkunde aufgenommene Text, der in den von den bevollmächtigten Unterhändlern geführten Verhandlungen vereinbart und schließlich signiert worden ist, als „Entwurf" bezeichnet zu werden pflegt. Die Unterschriften der Unterhändler binden die Regierungen nicht. Sie bleiben frei, den Entwurf abzulehnen oder zu ratifizieren.

Ist mit gleichem Recht dieser Begriff auch bei den Beschlüssen der int. Arbeitskonferenz anzuwenden?

Der Ausdruck Entwurf tauchte zum ersten Male auf der Pariser Friedenskonferenz von 1919 im Ausschuß für Arbeitsgesetzgebung auf, als der amerikanische Vorschlag vom 17. 3. 1919 vorgelegt wurde[263]). Während der dem Ausschuß als Unterlage dienende englische Arbeitsrechtsentwurf von Übereinkommen sprach, gebrauchte der amerikanische Entwurf den Ausdruck „Übereinkommensentwurf". Dieser Ausdruck ist in den Versailler Friedensvertrag übernommen. So ist z. B. in Artikel 405 vom Entwurf zu einem Übereinkommen die Rede. Erst nach erfolgter Ratifikation werden die Beschlüsse der int. Arbeitskonferenz als Übereinkommen bezeichnet. (Vgl. Art. 406, 408, 409, 411 u. 421.) Es ist daher m. E. richtig, die Beschlüsse vor einer erfolgten Ratifikation als Entwürfe anzusprechen. Wie bei dem sonst üblichen Verfahren, völkerrechtliche Verpflichtungen aufzubauen, werden zunächst vorbereitende Maßnahmen ergriffen: Die Verhandlung der bevollmächtigten Regierungsvertreter wird durch die Beratung in den Ausschüssen der Konferenz, die Unterzeichnung der Vertragsentwürfe durch die Abstimmung über die Übereinkommensentwürfe ersetzt[264]).

Zu klären ist ferner, ob die Übereinkommen als Verträge oder aber als Gesetze anzusehen sind.

Den Standpunkt, die Übereinkommen seien Gesetze, vertreten namentlich die Arbeitgebervertreter Dänemarks und Italiens, Oerstedt undOlivetti. Ihre Ansicht stützt sich auf den von Triepel[265]) aufgedeckten Unterschied zwischen völkerrechtlichen Verträgen mit verpflichtendem Charakter einerseits und mit Normencharakter andererseits[266]). Der völkerrechtliche Vertrag, namentlich der zweiseitige, drückt das Einvernehmen zweier Staaten aus, Willenserklärungen abzugeben, die, entgegen gesetzten Interessen ent-

263) Mahaim a.a.O. S. 2.
264) Mahaim a.a.O. S. 3; ebenso Basdevant a.a.O. S. 597.
265) Triepel in Völkerrecht und Landesrecht 1889.
266) Triepel S. 45.

springend, beide dasselbe Ziel verfolgen. Da entgegengesetzte Interessen der Kontrahenten bestehen, so sind beim Vertragsabschluß nicht gemeinsame, sondern einander ergänzende, korrespondierende Willenserklärungen vorhanden.

Es gibt aber auch bei bestimmten Verträgen übereinstimmende, gemeinsamen Interessen entspringende Willenserklärungen. Auf diese Möglichkeit verweist Mare Réglade[267]): „... ils (les états) poursuivent en outre un second objet: faire naître entre eux une situation contractionelle et ici le but poursuivi est commun: établir une législation qui leur soit commune." Verträge dieser Art, z. B. eine Verfahrensordnung, haben den Zweck, bestimmte Normen aufzustellen. Man könnte sie, da sie ja Vorschriften festlegen, wohl als Gesetze bezeichnen.

Auf diese Erkenntnis stützt sich Olivetti[268]): „Übereinkommen der int. Arbeitsorganisation sind keine Verträge im rechtlichen Sinne des Wortes, sie enthalten keine gegenseitigen und kommutativen Verpflichtungen und sehen keinen Austausch von Leistungen vor, worin die causa negotii des Vertrages besteht. Übereinkommensentwürfe sind nur Vereinbarungen zur Regelung gewisser allgemeiner Arbeitsprobleme. Ihr Zweck ist es, eine norma agendi zu sein."

Ähnlich drückt sich Oerstedt aus[269]): „Ein Übereinkommen, ein Vertrag, legt Verpflichtungen der Parteien zueinander fest. Die aus den Übereinkommensentwürfen entspringenden Pflichten bestehen der int. Organisation der Arbeit gegenüber." Er bezeichnet deshalb die Übereinkommensentwürfe als bedingte Gesetze, bedingt, weil sie von den einzelnen Staaten angenommen oder abgelehnt werden können.

Diese Ansicht hat für sich, daß es zweifelsohne gemäß Teil XIII des Vers. Vertrages Aufgabe der int. Organisation der Arbeit ist, Vorschriften auf dem Gebiete des Arbeitsrechts und der Sozialpolitik zu erlassen, die auf alle Mitgliedsstaaten angewandt werden sollen.

Sind aber die von der int. Arbeitskonferenz beschlossenen Maßnahmen Gesetze, dann ist die Vorbedingung hierfür, daß die Konferenz mit Gesetzgebungsbefugnis versehen ist.

Zwar war von italienischer Seite dem auf der Friedenskonferenz mit der Verfassung des Teils XIII des Vers. Vertrages beschäftigtem Ausschuß ein Vorschlag zugegangen, binnen Jahresfrist eine automatische Allgemeinverbindlichkeit aller von der int. Arbeitskonferenz mit ⅔-Mehrheit angenommenen Übereinkommensentwürfe für Mitgliedsstaaten eintreten zu lassen[270]). Dieser Antrag wurde jedoch zurückgezogen, weil die Mehrzahl aller übrigen Regierungsvertreter widersprach.

267) a.a.O. S. 519.
268) Auszug I 1929 Nr. 2 S. 24.
269) Auszug I 1929 Nr. 2 S. 22.
270) Berger S. 99.

M. E. müssen deshalb die Übereinkommensentwürfe als Entwürfe zu völkerrechtlichen Verträgen angesehen werden, die dem gemeinsamen Willen der Mitgliedsstaaten der int. Organisation der Arbeit entspringen, zwischenstaatliche Regelungen auf dem Gebiete des Arbeitsrechts und der Sozialpolitik zu treffen.

Ein geschichtlicher Rückblick kann zeigen, daß die verfahrensrechtlichen Besonderheiten beim Entstehen der Übereinkommensentwürfe lediglich Schlußglied in einer Kette von Vereinfachungsbestrebungen beim Abschluß int. arbeitsrechtlicher Abkommen sind, die den ursprünglichen Rechtscharakter, die Vertragsnatur, nicht aufheben konnten. Während man anfangs nur Empfehlungen annahm (Berliner Konferenz 1890), wurden schon 1906 und 1913 in Bern Abkommensentwürfe, Entwürfe zu völkerrechtlichen Verträgen auf dem Gebiete der Sozialpolitik beschlossen. Sie wurden noch unter Beobachtung der herkömmlichen Vorschriften beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge verfaßt. An ihre Stelle traten dann die Bestimmungen des Teiles XIII des Vers. Vertrages und der Geschäftsordnung der Konferenz. So schuf man eine ständige Körperschaft von Sachverständigen, die in gewissen Zwischenräumen zusammenkommt, um die Schwierigkeiten auszuschalten, jedes Jahr wieder aufs Neue zu Tagungen einladen zu müssen.

2. Weder aus den Bestimmungen des Versailler Vertrages, noch aus der Rechtsnatur der Übereinkommensentwürfe als Entwürfen zu überstaatlichen Verträgen läßt sich eine Erzwingbarkeit der einheitlichen Durchsetzung dieser int. arbeitsrechtlichen und sozialpolitischen Maßnahmen herleiten.

Wie bei allen völkerrechtlichen Mehrheitsbeschlüssen, ist somit praktisch die Durchführung von vornherein nur dann gewährleistet, wenn entweder keinerlei entgegengesetzte Sonderinteressen vorhanden sind oder aber alle Staaten einmütig von der Notwendigkeit und Richtigkeit der getroffenen Maßnahme überzeugt sind. Da aber, wie gezeigt wurde, jede arbeitszeitrechtliche int. Maßnahme tief in die sozialen, wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse der einzelnen Länder einschneidet, eine völlige Gleichheit dieser Verhältnisse zweier Staaten nicht vorhanden ist, so erwachsen immer wieder, und seien es noch so geringfügige Hindernisse, die eine freiwillige Durchführung des überstaatlichen Mehrheitsbeschlusses vereiteln.

Ein weiterer Hauptmangel, der sich besonders bei dem Washingtoner Übereinkommensentwurf bemerkbar machte, liegt in dem Fehlen einer einheitlichen juristischen Auslegung der Entwürfe. Es kann hier nicht entschieden werden, ob dem ständigen int. Gerichtshof, wie bisher, die Aufgabe zufallen muß, eine einheitliche Auslegung zu gewährleisten. Denkbar wäre auch, daß ein besonderes Konsilium, zusammengesetzt aus den von Bevollmächtigten der Mitgliedsstaaten gewählten Vertrauensleuten, oder das int. Arbeitsamt sich mit der Klärung und Erläuterung der int. arbeitsrechtlichen Beschlüsse zu befassen hätte.

§ 16.

Grundlagen der deutschen Arbeitszeitgestaltung.

Am 14. Oktober 1933 kündigte Deutschland seine Mitgliedschaft beim Völkerbund und erklärte im Anschluß daran am 24. Oktober 1933 seinen Austritt aus der internationalen Organisation der Arbeit.

Der Aufruf der Reichsregierung vom 15. Oktober 1933[271]), in dem es heißt, „daß die Zubilligung der Gleichberechtigung Deutschlands die unumgängliche moralische und sachliche Voraussetzung für jede Teilnahme unseres Volkes und seiner Regierung an internationalen Einrichtungen und Verträgen ist", kennzeichnet die Besonderheiten der politischen und wirtschaftlichen Lage, in der sich Deutschland befand. Nach Versagung der Gleichberechtigung mußte die Erringung der politischen Selbständigkeit und Handlungsfreiheit Deutschlands mit allen Mitteln durchgesetzt werden. Eine der Mitbedingungen hierfür war die Herstellung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit. Die deutsche Arbeitszeitgestaltung hatte daher nach ganz anderen Gesichtspunkten zu erfolgen, als sie bei den int. Regelungsversuchen maßgebend waren.

Galt es zunächst, das Millionenheer der Arbeitslosen wieder in den Arbeitsprozeß einzuschalten, so machte der verschärfte Kampf um die wirtschaftliche Freiheit bald den Einsatz aller verfügbaren Arbeitskräfte erforderlich. Die Notwendigkeit höchster nationaler Leistungssteigerung, ihre unbedingte Durchsetzung im Vierjahresplan hatte einen Mangel an Arbeitskräften zur Folge, der nach einem Wort des Beauftragten für den Vierjahresplan, Hermann Göring, zum „Kernproblem des Vierjahresplanes" geworden ist[272]).

Der nationalsozialistische Staat hat sich aber trotz dieser Schwierigkeiten in der Arbeitszeitordnung vom 30. 4. 1938[273]) erneut zum Grundsatz des 8-Stundentages bekannt. Der 8-Stundentag wird auch in Zukunft als Grundlage der deutschen Arbeitszeitgesetzgebung bleiben, denn er ist, wie jahrelange Untersuchungen ergeben haben, das „Optimum an Leistung auf die Dauer eines langen Arbeitslebens"[274]). Eine starre, schematische Begrenzung der Arbeitszeit wird jedoch auch zukünftig und gerade in Zeiten des Aufbaues, wie sie Deutschland heute erlebt, nicht den Vielfältigkeiten des nationalen Produktionsbedürfnisses Rechnung tragen können. Ausnahmen vom Grundsatz des 8-Stundentages werden nicht nur unumgänglich, sondern im Interesse der Volksgemeinschaft sogar erwünscht sein. Ein Beispiel hierfür gibt die Verordnung vom 2. 3. 1939[275]), die zur Erhöhung der Förderleistung eine

271) In: Der Deutsche Nr. 242, Jahrgang 1933.
272) Sitzler: Echte Volkswirtschaft a.a.O. S. 1090.
273) RGBl. I S. 447.
274) Sitzler: Der Grundsatz des 8-Stundentages bleibt. S. 265.
275) RGBl. I S. 437.

Verlängerung der Arbeitszeit vorsieht, um dem dringenden Bedürfnis einer Steigerung der Urproduktion nachzukommen.

Der Nationalsozialismus bietet jedoch die Gewähr, daß Mehrarbeit nur aus wichtigen, staatspolitischen Gründen, niemals aber im Interesse eines Unternehmers dann zugelassen wird, wenn sie mit der Schwere der Arbeit und der Gesunderhaltung der Gefolgschaft vereinbar ist, also nach Lage der Verhältnisse sozial erträglich und wirtschaftlich aussichtsreich erscheint. Ausdruck dieser erhöhten sozialen Fürsorge für den schaffenden Volksgenossen ist auch das am 30. 4. 1938 erlassene Gesetz über die Kinderarbeit und über die Arbeitszeit der Jugendlichen (Jugendschutzgesetz)[276]). Es läßt Kindern und jugendlichen Arbeitern bis zu 18 Jahren einen verstärkten Schutz zuteil werden, um ihre Gesundheit und Arbeitskraft zu schonen und die Entwicklung des jugendlichen Körpers nicht zu stören. Diesen Forderungen haben sich alle Arbeiten, bei denen Jugendliche beschäftigt werden, unterzuordnen.

Das deutsche Arbeitszeit- und Arbeitsschutzrecht ist noch im Aufbau begriffen. In seinen Grundlagen aber ist es, ohne schon endgültig und allumfassend kodifiziert zu sein, durch die nationalsozialistische Weltanschauung festgelegt. Die Versuche einer internationalen Regelung der Arbeitszeit, wie sie in dieser Arbeit dargestellt wurden, können daher im Rahmen der aufbauenden deutschen Sozialpolitik nur als ein Beispiel der Erfolglosigkeit internationaler sozialpolitischer Bestrebungen interessieren.

---

276) RGBl. I S. 437.

LEBENSLAUF

Am 17. Dezember 1912 wurde ich als Sohn des Betriebsassistenten Albert Lüersen und seiner Ehefrau Wilhelmine, geb. Prasuhn, in Obernkirchen geboren. Ich besuchte das Realgymnasium in Bückeburg und bestand Ostern 1932 die Reifeprüfung. An den Universitäten Freiburg und Marburg studierte ich Rechtswissenschaft und legte im August 1936 am Oberlandesgericht in Kassel die erste juristische Staatsprüfung ab. Vom 1. Dezember 1936 bis zum 1. September 1937 war ich als Gerichtsreferendar tätig und wurde dann als Regierungsreferendar in die allgemeine innere Verwaltung übernommen. Meine Dissertation schloß ich im wesentlichen im Oktober 1937 ab und bestand am 25. II. 1938 vor der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Marburg das mündliche Doktorexamen.

Besonderen Dank für vielfache Förderung und Belehrung schulde ich Herrn Professor Dr. Schulz-Schaeffer vom Institut für Öffentliches Recht und Arbeitsrecht der Universität Marburg, der mir seine Unterstützung bei der Anfertigung dieser Arbeit stets in größtem Maße zuteil werden ließ.